

Le emergenze nazionali e la separazione dei poteri alla prova dei dazi

14 Aprile 2026

di **Benedetta Barbisan**

Università di Macerata

La spudorata politica estera della Amministrazione Trump, sospinta da continui allarmi di portata straordinaria, è un formidabile reagente dei contrasti fra Esecutivo e Legislativo, un rapporto che, d'altronde, veleggia da sempre verso acque poco serene e che, in fondo, è un tema ricorrente nella storia nazionale. Presidenti tanto democratici quanto repubblicani hanno approfittato delle questioni che la Costituzione del 1787 lascia indefinite per estendere il proprio potere e modificare i confini della separazione fra poteri. Fra queste, una delle più controverse riguarda la gestione delle emergenze nazionali, che è tradizionalmente affidata al Presidente perché agisca tempestivamente e unilateralmente piuttosto che lasciarne la risoluzione al laborioso *lawmaking* delle Camere. L'emergenza giustifica il trasferimento *ad hoc* di alcune competenze dal Congresso alla Casa Bianca e, nel tempo, i Presidenti se ne sono avvantaggiati.

Non deve sorprendere, dunque, se, ad oggi, sono una cinquantina le emergenze nazionali proclamate nel corso degli ultimi decenni che restano ancora in vigore. Stupirà forse ancora meno apprendere che, nei soli primi dodici mesi di questo secondo mandato, il Presidente Trump ne ha dichiarate ben undici, tante quante quelle indette durante i suoi primi quattro anni alla Casa Bianca. Sei di queste emergenze hanno riguardato l'imposizione di dazi, cominciando con Canada, Messico e Cina (rispettivamente *executive order* n. 14193, 14194 e 14195 del 1 febbraio 2025) e finendo col Brasile (*executive order* n. 14323 del 30 luglio 2025) e con i Paesi che vendono petrolio a Cuba (*executive order* n. 14380 del 29 gennaio 2026). In mezzo, il *bazooka* del 2 aprile 2025 nei confronti di oltre cento partner commerciali di tutto il mondo (*executive order* n. 14257). Lo stato di emergenza, dunque, è una circostanza capace di spostare a favore del Presidente prerogative e competenze spettanti di norma al Congresso. Di emergenza in emergenza, dunque, muta l'equilibrio fra Esecutivo e Legislativo.

La politica delle tariffe doganali del Presidente Trump è il più recente e anche il più drammatico terreno di contesa fra Congresso e Presidenza e di turbamento di questo equilibrio: è fondata l'emergenza nazionale a fronte della quale si impongono i dazi? Di che cosa sono fatte le minacce che causerebbero questa emergenza? I dazi sono inclusi in quel potere di regolazione del commercio internazionale che è di competenza esclusiva del Congresso (Articolo I, Sezione 8) ma che la legge delega al Presidente nei casi di emergenza? Questi sono alcuni degli interrogativi che la Corte Suprema ha preso in esame nella recente sentenza *Learning Resources Inc. v Trump*.

La Costituzione degli Stati Uniti non offre alcuna indicazione su come debbano essere gestite le emergenze nazionali. Per tutto l'Ottocento, prevalse l'idea che toccasse al Presidente di agire prontamente in tempo di crisi, senza coinvolgere il Congresso, ma facendosi carico per intero delle eventuali conseguenze politiche e giuridiche di quelle azioni. Solo a posteriori le Camere avrebbero esercitato il potere di convalida, valutando se sollevare il Presidente da ogni responsabilità. Con l'avvento del Ventesimo secolo, invece, prese piede un modello diverso: anziché giudicare retroattivamente le misure straordinarie adottate dal Presidente, il Congresso preferì delegargli con legge il potere di proclamare lo stato di emergenza nazionale e di far uso dell'autorità necessaria a fronteggiare le criticità eccezionali del momento.

Questo nuovo corso fu inaugurato con l'entrata in vigore del *Trading with Enemy Act 1917* (TWEA), all'indomani della dichiarazione di guerra contro la Germania. Conferendogli il potere di indire lo stato di emergenza nazionale, la legge autorizzava altresì il Presidente a vietare gli scambi commerciali, le transazioni finanziarie e le comunicazioni con potenze straniere ostili in tempo di guerra senza dover ottenere alcuna approvazione da parte del Congresso. Nel 1933, poi, con l'*Emergency Banking Act*, la portata del TWEA venne estesa anche al tempo di pace. Dalla fine della Seconda guerra mondiale fino agli anni Settanta - ovvero per quasi tutta la durata della Guerra fredda -, il TWEA è stata la base giuridica di tutte le sanzioni e gli embarghi comminati dagli Stati Uniti. In

quella lunga stagione di tensioni internazionali, TWEA è stata utilizzata per bloccare transazioni finanziarie, sequestrare i beni di cittadini stranieri situati nel territorio americano, limitare le esportazioni.

Solo negli anni Settanta, dopo che alcune commissioni di inchiesta del Congresso si avvidero che il TWEA esteso al tempo di pace aveva prodotto una sorta di perenne stato di emergenza nazionale protrattosi per oltre quarant'anni, con un conseguente vantaggio per i Presidenti che se ne erano avvalsi, si rese necessaria una formalizzazione più rigorosa dei poteri assegnati al Presidente nelle emergenze nazionali che le Camere affidarono a due nuove leggi: il *National Emergencies Act 1976* (NEA) e l'*International Emergency Economic Powers Act 1977* (IEEPA). Insieme, esse concorsero a definire un nuovo quadro normativo, vincolando l'Esecutivo a una rendicontazione più trasparente, non ultimo anche delle risorse impegnate e spese, e ingiungendo al Congresso di svolgere una valutazione annuale della proroga delle emergenze, fino ad allora liquidata come pure formalità.

Nello specifico, l'IEEPA assegna al Presidente una serie di prerogative economiche per far fronte a qualsiasi minaccia "insolita e straordinaria, che abbia origine, in tutto o in buona parte, al di fuori degli Stati Uniti e che metta in pericolo la sicurezza nazionale, la politica estera o l'economia del Paese tanto da motivare uno stato di emergenza nazionale". L'IEEPA abilita il Presidente a bloccare, congelare o sequestrare beni (compresi i conti bancari) appartenenti a Paesi, persone fisiche o giuridiche stranieri; vietare a persone fisiche o giuridiche statunitensi di effettuare transazioni finanziarie con soggetti stranieri designati; regolare, limitare o vietare l'importazione o l'esportazione di beni e servizi; imporre sanzioni economiche a entità associate alla minaccia dichiarata; annullare, invalidare o imporre azioni relative a beni in cui insista un interesse straniero. I poteri che vengono al Presidente da questa legge possono essere esercitati con l'unica finalità di contrastare una minaccia in relazione alla quale sia stata proclamata una emergenza nazionale e per nessun altro scopo. Ogni nuova minaccia considerata tale e per la quale venga invocata l'IEEPA esige una specifica dichiarazione di emergenza. Il NEA, per parte sua, impone al Congresso di valutare ogni sei mesi l'opportunità di porre fine allo stato di emergenza decretato dal Presidente, quantunque, nella pratica, le Camere tendano a ignorare tale obbligo e ancor più raramente si pronuncino con un voto.

Negli anni Settanta, dunque, il contesto mutò sensibilmente; eppure, come ai tempi del TWEA, anche con l'IEEPA i Presidenti si sono spesso serviti dell'autorità loro assegnata per irrogare sanzioni economiche e restringere le transazioni internazionali nelle circostanze più diverse. E, proprio come con il TWEA, anche con l'IEEPA l'ambito di applicazione delle restrizioni che il Presidente può determinare, la frequenza di utilizzo di questi mezzi e la durata delle emergenze si sono ulteriormente ampliati. Se, inizialmente, i Presidenti hanno fatto ricorso all'IEEPA per colpire unicamente i governi stranieri, gradualmente hanno preso a farne uso anche a carico di soggetti diversi dagli Stati, come gruppi di terroristi o di *hacker*.

Riassumendo: regolare il commercio internazionale è un potere del Congresso (Articolo I, Sezione 8). In situazioni di emergenza nazionale provocate da minacce inusuali e straordinarie, però, quando, cioè, è consigliabile un intervento immediato, il Congresso delega in parte questo potere al Presidente ai sensi dell'IEEPA. Per la legge, tre passaggi sono, dunque, indispensabili: l'individuazione di minacce insolite e straordinarie provenienti dall'estero; la conseguente proclamazione dello stato di emergenza nazionale per far fronte ai pericoli in atto; infine, l'esercizio del potere di regolazione del commercio come strumento di contrasto alla crisi in corso.

L'IEEPA è la fonte normativa che l'Amministrazione Trump ha eletto a base giuridica di tutta la politica dei dazi secondo la seguente logica: in primo luogo, le minacce insolite e straordinarie erano rappresentate dal presunto deficit commerciale con gli altri Stati, dal traffico internazionale di droga, in particolare di fentanyl, dall'immigrazione illegale e da altre minacce non meglio dettagliate sempre provenienti dall'estero. La conseguente dichiarazione dello stato di emergenza nazionale per reagire a questi pericoli attivava il potere previsto in IEEPA di "regolare" il commercio internazionale - per esempio, imponendo sanzioni o embarghi come avvenuto in passato.

L'interpretazione dell'Amministrazione Trump è che le tariffe doganali siano strumenti di regolazione del commercio internazionale e che, come tali, la loro gestione sia delegata al Presidente dal Congresso nelle situazioni di emergenza ai sensi dell'IEEPA. Tuttavia, nessun Presidente prima di lui ha usato l'IEEPA per imporre

dei dazi ai partner commerciali degli Stati Uniti. E, difatti, questa lettura ha incontrato l'obiezione della Corte Suprema, che l'ha dichiarata incostituzionale: imporre i dazi è una misura di politica fiscale e, come tale, appartiene al Congresso ed è del tutto estranea al potere di regolare i commerci delegato al Presidente dall'IEEPA.

Quando, nel *Liberation Day*, il Presidente ha annunciato la sua politica dei dazi, ne ha parlato come di una "manna dal cielo" (*bonanza*) perché avrebbe consentito l'incasso di risorse talmente ingenti da ripianare il debito pubblico federale, stimato in 37 trilioni di dollari. L'entusiasmo di una simile prospettiva deve aver contagiato il Solicitor General al punto da indurlo malauguratamente a riportare testualmente alcune di queste affermazioni trionfali negli *introductory brief* depositati alla vigilia delle udienze davanti alla Corte Suprema. La questione che i giudici hanno dovuto dirimere sta, per l'appunto, tutta qui: se i dazi siano una risorsa per la definizione e gestione dei rapporti diplomatici e pertanto riguardino la politica estera di cui è titolare il Presidente - dal che non si vedrebbe alcuna necessità di farli discendere dall'IEEPA - o se, invece, servano allo scopo, come ripetutamente enfatizzato da Trump e da alcuni dei suoi segretari, di sanare il debito pubblico, qualificandosi allora come gettito fiscale (*revenue*). In questo secondo caso, l'imposizione dei dazi non rientrerebbe nei poteri conferiti dall'IEEPA, che concernono unicamente la politica commerciale degli Stati Uniti; non può che discenderne, allora, l'incostituzionalità degli atti del Presidente fondati sull'IEEPA.

Di norma, la Corte Suprema non dà alcun peso alle comunicazioni pubbliche del governo perché, più che utili a spiegare la *ratio* delle misure adottate, esse sono una forma di *political storytelling* volta a mobilitare il proprio seguito nell'elettorato (così, per esempio, Kate Shaw, *Beyond the Bully Pulpit: Presidential Speech in the Courts*, in *Texas Law Review*, 96, 71 (2017)). Ma riferire testualmente alcune di queste esternazioni nelle memorie depositate in vista del dibattimento è un invito (probabilmente preterintenzionale, ma certo ineludibile) a prenderle sul serio. E, infatti, già in udienza erano trapelate diverse perplessità dei giudici che, con le loro domande, avevano lasciato trapelare una certa aggressività: con malcelata irrisone, per esempio, la giudice Coney Barrett aveva chiesto agli avvocati del governo se ognuno degli oltre cento Paesi destinatari dei dazi rappresentasse davvero una minaccia per gli Stati Uniti, ivi inclusi partner storici come Francia e Spagna.

Learning Resources Inc v Trump è una sentenza la cui portata non può essere sottovalutata. Fra le diverse ragioni che ne spiegano l'importanza, non si può trascurare che essa interrompe una sequenza di pronunce sempre favorevoli all'idea di *presidential authority* di questa Amministrazione. Va, però, considerato che in tutti gli altri casi si era trattato di giudicare atti dall'efficacia temporanea, mentre stavolta la questione riguardava una misura potenzialmente di lunga durata e, comunque, centrale per la politica e l'economia di questo secondo mandato. La pubblicazione della decisione si è lungamente fatta attendere, lasciando intendere che il ritardo nascondesse uno scenario litigioso, irriducibile e giuridicamente complesso. La *majority opinion*, al contrario, poggia su un ragionamento piuttosto incontrovertito, recuperando precedenti autorevoli come *Gibbons v Ogden* (1824) con cui i dazi furono ricondotti al potere fiscale affidato unicamente al Congresso.

Quel che pare abbia dilatato i tempi di lavorazione della sentenza riguarda l'opinione redatta dal giudice Gorsuch e sottoscritta da Roberts e Coney Barrett dedicata alla *major question doctrine*: si tratta di un principio del diritto amministrativo che esclude il potere del governo e delle agenzie federali di agire su materie di *vast economic or political significance* senza una *clear, explicit authorization* del Congresso. Questa teoria, che avrebbe la finalità di tutelare la sfera di competenza delle Camere nei confronti dell'erosione da parte dell'Esecutivo, è uno dei terreni di recente dissidio fra i giudici conservatori e quelli *liberal*: i primi se ne sono serviti per annullare diversi provvedimenti dei Presidenti democratici (e.g., *Alabama Association of Realtors v Department of Health and Human Services* (2021), *West Virginia v EPA* (2022), *Biden v Nebraska* (2023)), i secondi la reputano inventata di sana pianta e per questo l'hanno sempre osteggiata.

Al momento, la perdita di gettito in conseguenza della decisione della Corte Suprema è stimata a due trilioni di dollari (fonte: Yale Budget Lab, *State of Tariffs*). I giudici non hanno affrontato neppure ai margini il tema del *refund*: non hanno, infatti, ordinato alcuna restituzione alle aziende di quanto versato in conseguenza dei dazi né hanno fatto cenno alle procedure con cui chi ha già pagato possa chiedere i soldi indietro. Solo il giudice Kavanaugh nel suo *dissent* ha fatto riferimento al caos che verrà dall'eventuale ritorno di quanto versato. In ogni caso, l'Amministrazione Trump, che non poteva non aver subodorato l'orientamento dei giudici, ha individuato

nella Section 122 del *Trade Act 1974* la nuova base giuridica per mantenere i dazi al dieci per cento. Così, però, potrà essere solo per i primi 150 giorni, giacché la legge prevede che, dopo quella data, spetti alle Camere di decidere se estenderne eventualmente la durata. Sarà, ancora una volta, un affare da concordare fra Capitol Hill e Casa Bianca.