

La tariff presidency al vaglio dei giudici: dazi emergenziali, legalità tributaria e crisi del multilateralismo

Di Carlo Garbarino, Amedeo Rizzo

Abstract: *The article examines the 2025 United States tariff litigation as a case study in comparative public law and customs taxation. Starting from the distinction between cooperative and conflictual unilateral tax strategies, it argues that President Trump's tariff measures represent a form of conflictual fiscal unilateralism: unlike unilateral strategies that converge into multilateral regimes, emergency tariffs displace the balance between Congress and the President and put pressure on the WTO-based trade order. The final part considers the indirect implications for Italy, within the framework of EU exclusive competence over customs and common commercial policy, with attention to import duties, import VAT and customs compliance for Italian exporters.*

Keywords: *Tariffs; IEEPA; Section 122; Tariff presidency; customs law; EU customs union; Import VAT.*

993

1. Oggetto e metodo dell'indagine: Stati Uniti, Unione europea, Italia

Il recente ricorso nel 2025-2026 da parte degli USA allo strumento dei dazi non è soltanto una vicenda di politica commerciale. Prima ancora di un ipotetico beneficio economico di misure protezionistiche, esso pone questioni di attribuzione del potere: quali siano i soggetti che hanno il potere di imporre un dazi, su quale base normativa ed entro quali limiti di delega e con quale controllo parlamentare e giurisdizionale tali soggetti possano agire, specie quando gli effetti dei dazi si propagano oltre l'ordinamento che ha adottato la misura¹.

Il caso statunitense del 2025-2026 consente di osservare una tensione tra potere esecutivo e giurisdizionale in forma particolarmente nitida. L'amministrazione Trump ha fondato una parte significativa della propria politica tariffaria nel corso del 2025-2026 sulle fonti emergenziali o su deleghe legislative riportate qui di seguito in ordine cronologico: la *Section 232* del *Trade Expansion Act* of 1962, la *Section 301* del *Trade Act* of 1974, l'*International Emergency Economic Powers Act* del 1977 ("IEEPA").

La *Section 232* del *Trade Expansion Act* of 1962 attribuisce al Presidente degli Stati Uniti il potere di modificare le importazioni mediante

¹ Cfr. T. Meyer, G. Sitaraman, *Trade and the Separation of Powers*, in *California Law Review*, 107, 2019, 583 ss.; K. Claussen, T. Meyer, *Economic Security and the Separation of Powers*, in *U. Pa. L. Rev.*, 172, 2024, 1955 ss.

“tariffs, quotas, or other trade restrictions” e nei casi in cui una investigazione del *Department of Commerce* concluda che tali importazioni “threaten to impair U.S. national security”. La *Section 301* del *Trade Act of 1974* attribuisce al Presidente degli Stati Uniti il potere di imporre “tariffs or other retaliatory restrictions against foreign countries whose acts, policies, or practices” che sono presunte essere “unjustifiable, unreasonable, or discriminatory and burden U.S. commerce”. La *Section 122* dello stesso *Trade Act of 1974* attribuisce al Presidente degli Stati Uniti il potere temporaneo di imporre “import surcharges of up to 15% or quotas to address fundamental international payments issues, such as large balance-of-payments deficits or significant declines in the value of the U.S. dollar”.

Infine, l'*International Emergency Economic Powers Act* (“IEEPA”) è una normativa federale, comunque risalente al 1977, che attribuisce al Presidente degli Stati Uniti il potere di dichiarare una “national emergency” e “regulate international commerce, freeze foreign assets, and impose economic sanctions in response to unusual or extraordinary foreign threats”.

Queste deleghe legislative sono assai risalenti ed attribuiscono poteri al Presidente degli Stati Uniti in riferimento a contesti contingenti che si verificarono in una situazione del commercio internazionale e della geopolitica radicalmente diversa da quella attuale.

Gli atti della Amministrazione Trump che si sono basati nel 2025-2026 sulle fonti sopra citate hanno però prodotto significativi effetti economici e fiscali generalizzati nella congiuntura attuale, incidendo sulla posizione patrimoniale degli importatori e condizionano i contratti internazionali e le *supply chains*².

A fronte di tali atti dell'esecutivo sono state emesse due importanti atti giurisdizionali: la decisione della *Supreme Court* in *Learning Resources, Inc. v. Trump* (da qui in avanti “*Learning Resources*”) e la successiva decisione della *United States Court of International Trade* in *Oregon vs. United States* (nel seguito “*Oregon*”).³ La prima decisione esclude che lo IEEPA autorizzi il Presidente a imporre dazi; la seconda decisione nega che la *Section 122* possa essere trasformata in una clausola generale per introdurre un aumento temporaneo del 10 per cento su tutte le importazioni, ove il presupposto normativo sia costituito da indicatori quali il *deficit* commerciale o il *current account deficit*.

La vicenda è significativa non solo per il diritto statunitense, ma anche per il diritto pubblico comparato: essa mostra come la crisi del multilateralismo si possa tradurre, all'interno degli ordinamenti costituzionali, in un conflitto tra potere esecutivo e giurisdizionale. Questo articolo fa quindi riferimento ad una sequenza degli atti dell'esecutivo e successivamente giudiziario negli USA come punto di partenza per una

² Sul ritorno alle fonti domestiche di diritto del commercio e sulla loro riattivazione nella politica commerciale statunitense, v. K. Claussen, *Forgotten Statutes: Trade Law's Domestic (Re)turn*, in *AJIL Unbound*, 113, 2019, 40 ss.; J. Arato, K. Claussen, T. Meyer, *The “America First Trade Policy” in Practice*, in *Am. J. Int'l L.*, 119, 2025, 668 ss.

³ United States Supreme Court, *Learning Resources, Inc. v. Trump*, 607 U.S. ___, 146 S. Ct. 628, 20 febbraio 2026; United States Court of International Trade, *State of Oregon et al. v. United States et al.*; *Burlap and Barrel, Inc. et al. v. United States et al.*, Slip Op. 26-47, Court Nos. 26-01472-3JP e 26-01606-3JP, 7 maggio 2026.

riflessione più ampia sul rapporto tra sovranità fiscale, unilateralismo e ordinamenti multilivello nei casi in cui vengano introdotti “dazi emergenziali”, vale a dire quei dazi che si verificano *quando l'esecutivo impone prelievi generalizzati attraverso strumenti pseudo-legislativi, incidendo su una materia costituzionalmente riservata al legislatore e su interessi economici sistemici*⁴.

Un preliminare profilo di interesse comparatistico è quindi proprio la *natura ambivalente del dazio* che si manifesta in modo icastico nei dazi emergenziali. Sul *piano formale* essi sono un prelievo di confine, collegato all'ingresso della merce nel territorio doganale; sul *piano funzionale* i dazi emergenziali sono, al tempo stesso, strumento di regolazione commerciale, protezione industriale e pressione geopolitica. Proprio questa compresenza di funzioni colloca i dazi emergenziali al crocevia tra diritto tributario, diritto doganale, diritto sul commercio internazionale e diritto costituzionale.

La *Supreme Court*, in *Learning Resources*, ha ricondotto la ambivalenza dei dazi emergenziali al suo nucleo costituzionale. La Corte muove dall'art. I, *Section 8*, della Costituzione federale, secondo cui il potere di imporre *taxes, duties, imposts and excises* appartiene al Congresso, disponendo che il Presidente non dispone, in tempo di pace, di un potere intrinseco di imporre dazi. Ne consegue che, se il dazio è un tributo, la sua imposizione non può essere giustificata mediante un generico potere di *regulate importation*, salvo che il Congresso abbia espresso una chiara scelta di delega in tal senso⁵.

La *Court of International Trade* in *Oregon* si è mossa pochi mesi dopo *Learning Resources* lungo la stessa linea, ma con riguardo ad una base normativa diversa. La *Section 122* viene qualificata dalla *Court of International Trade* come delega congressuale di una quota del potere impositivo in materia di *duties* e deve quindi essere intesa come *autorizzazione specifica, temporanea e condizionata*, non come delega generale per rimodellare unilateralmente la tariffa doganale statunitense⁶. Da ciò discende il profilo più rilevante di *Oregon*: il Presidente può valutare la gravità di un *balance-of-payments deficit*, ma non può trasformare il *trade deficit* o un *current account deficit* in quanto nel fondamento di un potere di dazi emergenziali, in quanto il requisito che il Congresso aveva scelto nel 1974 con la *Section 122* per gli interventi legislativi in quel contingente momento era diverso da quello attuale. La distinzione è sottile ma essenziale: essa preserva la legalità del prelievo e impedisce che l'“emergenza economica” in quanto tale diventi un titolo permanente di imposizione.

I casi *Learning Resources* ed *Oregon* consentono quindi di collocare i dazi Trump entro una trasformazione più ampia della politica commerciale statunitense, descritta come il ritorno a *statutes* rimasti ai margini durante la

⁴ Per una lettura dei dazi come esercizio del potere impositivo e non soltanto come regolazione commerciale, v. S.C. Morse, S.-Y. Oei, D.M. Ring, *The Origination Clause and the President's Tariffs*, in *Wash. U. L. Rev.*, 103, 2026, in corso di pubblicazione; J. Endean, *Tariffs as Taxes: A Framework for Understanding Delegation of the Taxing Power*, in *San Diego L. Rev.*, 63, 2026, in corso di pubblicazione.

⁵ *Learning Resources*, cit., Slip Op., syllabus e parte II, ove la Corte afferma che lo IEEPA non autorizza il Presidente a imporre dazi e che il Presidente non dispone di un potere tariffario intrinseco in tempo di pace.

⁶ *Oregon*; cit., pp. 5-6 e 29-31, sulla *Section 122* quale delega del potere congressuale di imporre *duties* e sulla necessità di interpretare i limiti della delega.

stagione WTO. Si è infatti rilevato che norme concepite per ipotesi specifiche sono state “riattivate” per sostenere una strategia presidenziale più ampia, nella quale sicurezza nazionale, politica industriale, *deficit* commerciale e ritorsione fiscale tendono a sovrapporsi. Definiamo questa strategia come “*tariff presidency*”, vale a dire la costruzione di una architettura amministrativa in materia internazionale, in cui il dazio emergenziale opera come strumento flessibile di indirizzo economico⁷.

Il secondo profilo di interesse comparatistico della vicenda tariffaria USA 2025-26 attiene alla *geopolitica*. Dopo decenni nei quali il sistema GATT/WTO aveva mirato alla riduzione progressiva dei dazi e alla multilateralizzazione delle controversie commerciali, la nuova politica tariffaria statunitense recupera il dazio come *strumento di potere unilaterale*. In tale contesto il dazio funziona come un *dispositivo di coercizione economica*: non mira semplicemente a tassare un’importazione, ma a indurre un mutamento di comportamento in governi, imprese e consumatori esteri⁸.

La dimensione microeconomica delle vicende tariffarie USA 2025-26 conferma tale rilevanza geopolitica dei dazi emergenziali. Sebbene l’importatore statunitense sia normalmente il soggetto formalmente tenuto al pagamento, l’incidenza economica del dazio si distribuisce lungo la catena contrattuale della *supply chain*, attraverso aumenti di prezzo, rinegoziazioni, compressione dei margini dell’esportatore, modifiche agli Incoterms, rilocalizzazioni o sostituzione dei fornitori. L’impresa estera esportatrice verso gli Stati Uniti, quindi, non è debitrice del dazio e non ha interesse ad agire davanti al giudice statunitense ma è economicamente incisa da esso: l’impresa deve quindi riorganizzare prezzi, *compliance* doganale e strategia commerciale in funzione dei dazi emergenziali⁹.

Le vicende tariffarie USA 2025-26 vanno inoltre comprese in un quadro di *strategie unilaterali* adottate dall’amministrazione Trump. Una strategia unilaterale può generare, infatti, cooperazione se diviene il presupposto di un regime condiviso; può invece produrre conflitto se resta mera affermazione di sovranità nazionale e si traduce in ritorsioni¹⁰.

Questa distinzione emerge nel confronto tra due strategie statunitensi recenti. La prima è la proposta di una tassazione minima globale delle multinazionali nel 2021-23, una strategia fortemente influenzata

⁷ K. Claussen, *Trade’s Security Exceptionalism*, in *Stan. L. Rev.*, 72, 2020, 1097 ss.; J.B. Heath, *The New National Security Challenge to the Economic Order*, in *YLLJ*, 129, 2020, 1020 ss.; J.B. Heath, *Making Sense of Security*, in *Am. J. Int’l L.*, 116, 2022, 289 ss.

⁸ Sulla crisi del sistema multilaterale e sui dazi Trump, G. Sacerdoti, *Il sistema multilaterale degli scambi e l’Organizzazione Mondiale del Commercio. Il WTO alla sfida di Trump*, in *DPCE Online*, 70, 2025, 969 ss.; M. Buccarella, A. Ligustro, *L’Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) condanna i dazi di Trump su acciaio e alluminio, ma Biden condanna l’OMC*, in *DPCE Online*, 57, 2023, 1529 ss.

⁹ Per il profilo dell’incidenza economica e del *pass-through* dei dazi, cfr. M. Amiti, S.J. Redding, D.E. Weinstein, *The Impact of the 2018 Tariffs on Prices and Welfare*, in *J. Econ. Perspect.*, 33, 2019, 187 ss.; P.D. Fajgelbaum, A.K. Khandelwal, *The Economic Impacts of the US-China Trade War*, in *Annu. Rev. Econ.*, 14, 2022, 205 ss.

¹⁰ Sul concetto di regime internazionale e sulla convergenza delle aspettative statali intorno a principi, norme e procedure comuni, v. S.D. Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, in *IO*, 36, 1982, 185 ss.; R. Mason, *The Transformation of International Tax*, in *Am. J. Int’l L.*, 114, 2020, 353 ss.

dall'esperienza statunitense, in particolare dal modello GILTI e dal sostegno politico statunitense, poi assorbita nel processo OECD/G20 *Inclusive Framework*. Pur muovendo da obiettivi domestici, essa ha riordinato le aspettative degli Stati intorno a un interesse comune: limitare *profit shifting* e concorrenza fiscale al ribasso¹¹.

La seconda strategia è quella delle *reciprocal tariffs* nel 2025-26 e, più in generale, dei dazi emergenziali. Qui il movimento è opposto: la misura unilaterale non converge verso un assetto multilaterale, ma tende a disarticolare quello esistente: l'*Executive Order* del 2 aprile 2025 e le iniziative successive che hanno attuato questa strategia unilaterale hanno trasformato *deficit* commerciali e politiche fiscali straniere in minacce alla sicurezza economica statunitense.

L'unilateralismo fiscale del *Pillar Two* mirava a ridurre arbitraggi e doppie non imposizioni, inducendo gli Stati a convergere su una soglia minima di imposizione effettiva; l'unilateralismo tariffario dei dazi Trump opera invece come strumento di pressione bilaterale o plurilaterale, non come regola di coordinamento. La differenza non è soltanto economica, ma costituzionale: nel modello cooperativo, la decisione nazionale si apre a procedure negoziali e a fonti sovranazionali; nel modello conflittuale, la decisione dell'esecutivo pretende di produrre effetti sistemici senza un corrispondente ampliamento del controllo democratico.

La giurisprudenza statunitense del 2025-26 interviene in maniera importante in questo contesto. In *Learning Resources*, la *Supreme Court* non ha vietato il protezionismo, ma ha negato che esso possa fondarsi su una clausola emergenziale priva di chiara autorizzazione tariffaria; la *Court of International Trade* in *Oregon* non ha negato l'uso della *Section 122*, ma ha richiesto che il presupposto coincida con quello definito dal Congresso¹².

Da questa prospettiva, il conflitto in materia di commercio internazionale diviene anche conflitto tra poteri. L'uso del dazio come strumento di *governance* economica sposta risorse, altera prezzi, condiziona imprese e può incidere sui rapporti diplomatici. L'unilateralismo tariffario conflittuale, infatti, concentra nell'esecutivo la capacità di decidere simultaneamente la base giuridica, il presupposto economico, l'aliquota applicabile, la durata della misura e il perimetro delle eccezioni.

Alla sintetica descrizione delle vicende tariffarie USA 2025-26 segue ora una indagine sistemica che si articola su tre livelli: statunitense, internazionale ed europeo ed italiano.

Il primo livello è *globale*. La politica tariffaria statunitense si colloca in un contesto nel quale il WTO attraversa una crisi di efficacia e di

¹¹ Sul processo di trasformazione della fiscalità internazionale dopo BEPS e *Pillar Two*: R. Mason, *The Transformation of International Tax*, cit.; T. Dagan, A. Pirlot, *Global tax governance: taking stock of the past and looking forward*, in *J. Int. Econ. Law*, 27, 2024, 591 ss.

¹² Sulla relazione tra IEEPA, Section 122 e basi alternative del potere tariffario dopo *Learning Resources*, cfr. L.J. Liu, *No More IEEPA Tariffs? The Legal Bases of an Alternative Regime*, in *Minn. L. Rev. Headnotes*, 110, 2026, 89 ss.

legittimazione, mentre l'Unione europea sviluppa strumenti di autonomia strategica e di difesa dalla coercizione economica¹³.

Il secondo livello è *statunitense*: qui il problema principale è la distribuzione interna del potere tariffario tra Congresso e Presidente. La Costituzione attribuisce al Congresso il potere di imporre *duties*; il Presidente può intervenire solo nei limiti delle deleghe legislative. Il dato più interessante è che la natura fiscale del dazio riduce la capacità dell'esecutivo di invocare in modo indifferenziato l'emergenza o la sicurezza nazionale.

Il terzo livello è *italiano*. Gli effetti indiretti si manifestano sull'*export* delle imprese italiane, sulla contrattualistica internazionale, sulla distribuzione dell'incidenza economica dei dazi, sulla *compliance* doganale, sulla classificazione tariffaria, sull'origine, sul valore in dogana e, in caso di eventuali contromisure europee, anche sulla relazione tra dazi, risorse proprie dell'Unione e IVA all'importazione. La dottrina doganale italiana ha da tempo segnalato che dazi e IVA all'importazione, pur collegati al momento dell'ingresso delle merci, hanno presupposti e funzioni distinte; tale distinzione diviene centrale quando il dazio torna a essere leva di politica commerciale e non solo voce tecnica della tariffa¹⁴.

La struttura dell'articolo riflette questi livelli: in primo luogo il contributo ricostruisce a livello globale la distinzione tra unilateralismo cooperativo e conflittuale (paragrafo 2); in secondo luogo a livello statunitense esamina le principali basi legislative e pseudo-legislative della *tariff presidency* e commenta *Learning Resources* e *Oregon* (paragrafi 3 e 4); in quarto luogo a livello italiano valuta gli effetti indiretti delle vicende tariffarie USA 2025-26 sull'Italia nel quadro dell'Unione europea (paragrafo 5). L'analisi a tre livelli svolta nei paragrafi 2-5 consente di trarre conclusioni circa la legalità dei dazi e futuro del costituzionalismo economico multilivello (paragrafo 6).

L'articolo ha quindi l'obiettivo di mostrare che, nel costituzionalismo economico contemporaneo, i dazi emergenziali condensano problemi normalmente separati: governo dell'emergenza economica, controllo giudiziario dell'esecutivo, legalità dell'imposizione e collocazione degli ordinamenti democratici dentro, o contro, regimi multilaterali. La vicenda tariffaria statunitense 2025-2026 assume così valore paradigmatico anche per l'Europa e per l'Italia. Per questa ragione, un commento alla vicenda USA in materia tariffaria 2025-26 costituisce un contributo alla *teoria comparata della legalità economica* nella quale il confine tra tributo,

¹³ Sul mutamento geoeconomico della politica commerciale dell'Unione, v. G. Kübek, I. Mancini, *EU Trade Policy between Constitutional Openness and Strategic Autonomy*, in *European Constitutional Law Review*, 19, 2023, 518 ss.; C. Freudlsperger, S. Meunier, *When Foreign Policy Becomes Trade Policy: The EU's Anti-Coercion Instrument*, in *J. Common Mark. Stud.*, 62, 2024, 1063 ss.

¹⁴ S. Armella, *Dazi doganali e IVA all'importazione: presupposti impositivi distinti secondo la Corte di giustizia europea*, in *Riv. dir. trib.*, 2020, 1, IV, 10 ss.; S. Armella, *Diritto doganale dell'Unione europea*, Milano, Egea, 2017; F. Vismara, *Diritti di confine nell'ambito della riforma doganale e profili di coordinamento con il diritto dell'Unione europea*, in *Rivista telematica di diritto tributario*, 2 settembre 2025.

regolazione e geopolitica è sempre più instabile, ma che proprio per questo richiede garanzie formali più robuste.

2. Strategie fiscali unilaterali e regimi multilaterali: dal *Pillar Two* all'unilateralismo tariffario

Occorre inserire la vicenda dei dazi di Trump nel più ampio contesto delle strategie fiscali unilaterali. Il punto su cui soffermarsi, appunto, non è la sola unilateralità dell'azione statale, ma il contesto istituzionale nel quale essa opera: la stessa mossa può rafforzare un regime comune oppure indebolirlo, a seconda degli effetti sistemici che produce¹⁵.

L'unilateralismo può quindi assumere due configurazioni. È cooperativo quando una decisione nazionale diventa il punto di avvio di regole condivise e stabilizza le aspettative degli altri ordinamenti; è conflittuale quando pretende di sostituire quelle regole con rapporti bilaterali di forza, ritorsioni o minacce di ritorsione. La distinzione richiama la teoria dei regimi internazionali: ciò che stabilizza gli attori non è l'assenza di interessi nazionali, ma la loro canalizzazione entro principi, norme e procedure comuni¹⁶.

La sovranità fiscale è, per sua struttura, una sovranità esercitata unilateralmente; essa, tuttavia, opera in un ambiente di interdipendenza. Per questo la sovranità fiscale contemporanea non coincide con una libertà isolata, ma con la capacità di produrre effetti oltre confine e governare gli effetti delle decisioni altrui¹⁷. Nel diritto tributario le strategie unilaterali nascono da interessi nazionali. In assenza di un quadro comune, creano frammentazione, quando invece vengono incorporate in un regime comune, possono diventare elementi di un ordine cooperativo.

Il medesimo ragionamento vale, con maggiore connotazione politica, per i dazi. Anche i dazi costituiscono un esercizio unilaterale di potere fiscale: un prelievo imposto all'atto dell'importazione, formalmente collegato all'ingresso della merce nel territorio doganale. La differenza rispetto ad altri strumenti fiscali è che il dazio agisce direttamente alla frontiera e colpisce il commercio internazionale nella sua dimensione visibile. Per questo la sua funzione è storicamente più esposta alla reciprocità e alla ritorsione.

Il passaggio dal sistema dei dazi nazionali al sistema GATT/WTO ha rappresentato, in questa prospettiva, un tentativo di disciplinare l'unilateralità tariffaria attraverso vincoli multilaterali. Il dazio non scompare, ma viene inserito in un regime nel quale il suo uso non dovrebbe dipendere dalla sola valutazione contingente dell'esecutivo nazionale.

Nel contesto appena descritto, il percorso verso il *Pillar Two* (o *Global Minimum Tax*) offre un esempio paradigmatico di unilateralismo

¹⁵ Per l'inquadramento delle strategie fiscali unilaterali nel contesto della governance fiscale internazionale, R. Mason, *The Transformation of International Tax*, cit.; T. Dagan, A. Pirlot, *Global tax governance*, cit., 591 ss.

¹⁶ S.D. Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences*, cit., 185 ss.; in chiave fiscale, R. Mason, *The Transformation of International Tax*, cit., 353 ss.

¹⁷ T. Dagan, A. Pirlot, *Global tax governance*, cit.; R. Mason, *The Transformation of International Tax*, cit.

capace di generare cooperazione. Una proposta inizialmente radicata nella politica fiscale statunitense ha accelerato un processo negoziale nel quale l'idea di una tassazione minima effettiva dei gruppi multinazionali è stata assunta come obiettivo comune in sede G7, OECD/G20 *Inclusive Framework* e, poi, nell'ordinamento dell'Unione europea¹⁸.

La logica del *Pillar Two* non elimina la sovranità fiscale degli Stati, ma la riorganizza intorno a una regola di coordinamento. L'Unione europea ha incorporato questa architettura nella direttiva 2022/2523, imponendo agli Stati membri di assicurare un livello minimo globale di imposizione per i gruppi multinazionali e i gruppi nazionali su larga scala¹⁹.

L'aspetto più rilevante, ai fini della presente indagine, è che il *Pillar Two* non funziona perché gli Stati rinunciano alla propria sovranità fiscale. Funziona, almeno nella sua architettura teorica, perché ciascuno Stato trova conveniente adottare una regola nazionale compatibile con le regole adottate dagli altri. L'effetto è quello di ridurre gli spazi di arbitraggio e di rendere meno conveniente la concorrenza fiscale che non richiede sostanza economica.

Questo processo è parte di un più ampio spostamento del diritto tributario da un modello bilaterale, centrato sulle convenzioni contro le doppie imposizioni, a un modello reticolare e multilivello, nel quale standard OCSE, atti dell'UE e legislazioni nazionali interagiscono nella produzione di regole comuni^{20 21}.

L'unilateralismo tariffario dell'amministrazione Trump segue una traiettoria opposta rispetto all'unilateralismo perseguito in materia di *Global Minimum Tax*. Già nella prima amministrazione Trump, l'uso di vecchie basi legislative domestiche aveva segnato il ritorno a una politica commerciale interna, fondata su *Section 232*, *Section 301* e su strumenti di investigazione e ritorsione amministrativa. La dottrina statunitense ha efficacemente descritto questo movimento come un ritorno a "*forgotten statutes*": norme domestiche a lungo rimaste sullo sfondo durante la stagione WTO che vengono riattivate come fondamento di misure tariffarie unilaterali²².

¹⁸ R. Mason, *The Transformation of International Tax*, cit., 353 ss.; T. Dagan, A. Pirlot, *Global tax governance*, cit., 591 ss.

¹⁹ OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, Parigi, OECD, 2021; OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*, Paris, OECD, 2022; direttiva (UE) 2022/2523 del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativa alla garanzia di un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali di imprese e i gruppi nazionali su larga scala nell'Unione, in GUUE L 328, 22 dicembre 2022, 1 ss.

²⁰ J. Vella, *What is wrong with the international business tax system?* in *J. Int. Econ. Law*, 27, 2024, 596 ss.; T. Dagan, A. Pirlot, *Global tax governance*, cit., 591 ss.

²¹ Memorandum for the Secretary of the Treasury, the United States Trade Representative and the Permanent Representative of the United States to the OECD, *The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Global Tax Deal*, 20 gennaio 2025.

²² K. Claussen, *Forgotten Statutes*, cit.; sui paradigmi costituzionali del commercio estero, T. Meyer, G. Sitaraman, *Trade and the Separation of Powers*, cit.

Nella seconda amministrazione Trump, tale tendenza viene radicalizzata. L'*Executive Order* 14257 del 2 aprile 2025 qualifica i persistenti *deficit* commerciali, la mancanza di reciprocità, le barriere non tariffarie e le politiche economiche dei partner commerciali come una minaccia straordinaria alla sicurezza nazionale e all'economia degli Stati Uniti; su tale base l'amministrazione Trump invoca lo IEEPA, il *National Emergencies Act*, il *Trade Act of 1974* e il potere presidenziale generale di cui al titolo 3 dello *United States Code* per introdurre dazi reciproci. La struttura dell'atto è rivelatrice: il *deficit* commerciale diventa emergenza; l'emergenza consente l'atto presidenziale; l'atto presidenziale produce un prelievo doganale generalizzato²³.

Questa sequenza sposta il baricentro del potere tariffario. Nel modello congressuale classico, il dazio è una scelta fiscale e commerciale che richiede base legislativa. Nel modello della *tariff presidency*, invece, il dazio viene presentato come misura esecutiva necessaria a fronte di una minaccia economica, commerciale e di sicurezza. Da qui il carattere pseudo-legislativo della politica tariffaria: la fonte non è legislativa in senso formale, ma produce effetti normativi generali e immediatamente fiscali²⁴.

A differenza del *Pillar Two*, i dazi reciproci non producono un incentivo stabile alla cooperazione. Ne deriva un sistema di pressione nel quale il dazio è contemporaneamente sanzione, minaccia e strumento di negoziazione. L'effetto atteso non è la costruzione di una regola comune, ma l'adeguamento del comportamento altrui alla preferenza statunitense.

Gli effetti sistemici sono quindi non cooperativi. Sul piano macroeconomico, l'aumento dei dazi tende a trasferirsi sui prezzi, a incidere sui consumatori e sulle imprese importatrici, a ridurre il benessere complessivo e a incentivare risposte ritorsive. Sul piano microeconomico, le imprese devono rivedere contratti, *supply chains*, regole di origine, classificazione doganale, valore in dogana, *transfer pricing* e clausole di allocazione del rischio²⁵.

La chiave di lettura qui proposta consente di collegare questi effetti economici alla forma giuridica dei dazi Trump. Essi non si limitano a modificare il prezzo delle importazioni, ma producono un ambiente di incertezza nel quale ogni operatore deve anticipare la prossima decisione presidenziale, la prossima eccezione, la prossima ritorsione e il prossimo contenzioso. L'unilateralismo non è dunque soltanto sostanziale, ma anche procedurale: l'instabilità della fonte diventa instabilità del mercato²⁶.

²³ Executive Order No. 14257, *Regulating Imports With a Reciprocal Tariff To Rectify Trade Practices That Contribute to Large and Persistent Annual United States Goods Trade Deficits*, 2 aprile 2025, 90 Fed. Reg. 15041, 7 aprile 2025, 15041-15109.

²⁴ J. Arato, K. Claussen, T. Meyer, *The "America First Trade Policy" in Practice*, cit.; K. Claussen, T. Meyer, *Economic Security and the Separation of Powers*, cit.

²⁵ M. Amiti, S.J. Redding, D.E. Weinstein, *The Impact of the 2018 Tariffs on Prices and Welfare*, in *Journal of Economic Perspectives*, cit., 187 ss.; P.D. Fajgelbaum, A.K. Khandelwal, *The Economic Impacts of the US-China Trade War*, cit., 205 ss.; P.D. Fajgelbaum, P.K. Goldberg, P.J. Kennedy, A.K. Khandelwal, D. Taglioni, *The US-China Trade War and Global Reallocations*, in *AER: Insights*, 6, 2024, 295 ss.

²⁶ Sull'incertezza prodotta dalla combinazione di dazi, eccezioni, modifiche tariffarie e contenzioso, cfr. J. Arato, K. Claussen, T. Meyer, *The "America First Trade Policy" in*

Questa trasformazione del dazio in strumento presidenziale di governo economico determina perciò una duplice frizione: verso l'esterno, con il regime multilaterale del commercio; verso l'interno, con la separazione interna dei poteri e con la legalità dell'imposizione. È su questa seconda frizione che si innesta il contenzioso culminato in *Learning Resources e Oregon*.

3. La concentrazione presidenziale USA del potere tariffario

La vicenda dei dazi Trump è, come visto, ricostruibile come progressiva concentrazione presidenziale del potere tariffario. Non si tratta soltanto di un aumento delle aliquote, ma di una trasformazione delle fonti: deleghe legislative eterogenee, *Executive Orders*, *proclamations*, modifiche al *Chapter 99* dell'*Harmonized Tariff Schedule of the United States* e istruzioni alla *Customs and Border Protection* ("CBP") producono effetti generali analoghi a quelli di una legge tributaria, incidendo sulla liquidazione dei dazi e sui rapporti contrattuali internazionali²⁷.

Questa costruzione opera attraverso una pluralità di basi legali. La *Section 232* consente di regolare le importazioni quando esse minaccino di compromettere la sicurezza nazionale; la *Section 301* autorizza lo *United States Trade Representative* ("USTR") a reagire a pratiche estere ingiustificabili, irragionevoli o discriminatorie; lo IEEPA è stato invocato per trasformare *deficit* commerciali e asimmetrie di reciprocità in una emergenza economica; la *Section 122*, infine, è stata riattivata dopo *Learning Resources* come base espressa per un *import surcharge* temporaneo fondato su problemi di bilancia dei pagamenti²⁸.

Il carattere pseudo-legislativo di tale metodo è particolarmente evidente sul piano doganale. Gli *Executive Orders* e le *proclamations* non si limitano a dichiarare indirizzi politici: modificano le voci del *Chapter 99* dell'*Harmonized Tariff Schedule of the United States*, individuano prodotti inclusi ed esclusi, disciplinano esenzioni temporali, orientano la *Customs and Border Protection* nella liquidazione dei dazi e incidono immediatamente sui contratti internazionali. La forma è quella dell'atto esecutivo; la sostanza è quella di una normazione tariffaria generale.

In questo contesto nuovo e contingente bisogna ricordare che nel quadro costituzionale statunitense, il dazio è al tempo stesso esercizio del *taxing power* e regolazione del commercio estero. L'art. I, *Section 8* attribuisce al Congresso sia il potere di imporre *taxes, duties, imposts and excises*, sia quello

Practice, cit., 669 ss.; M. Amity, S.J. Redding, D.E. Weinstein, *The Impact of the 2018 Tariffs on Prices and Welfare*, cit., 187 ss.

²⁷ Sulla trasformazione del potere commerciale presidenziale e sull'uso di *statutes* domestici nella politica commerciale statunitense, v. T. Meyer, G. Sitaraman, *Trade and the Separation of Powers*, cit., p. 583 ss.; K. Claussen, *Forgotten Statutes*, cit., p. 40 ss.

²⁸ J. Arato, K. Claussen, T. Meyer, *The "America First Trade Policy"* cit., 668 ss.; Memorandum of January 20, 2025, America First Trade Policy, 90 Fed. Reg. 8471, 30 gennaio 2025.

di regolare il commercio con le nazioni straniere²⁹. La delega al Presidente, pur ampia nella prassi, resta quindi condizionata a presupposti, procedure e finalità stabilite dalla legge³⁰. La giurisprudenza classica ha invero spesso mostrato deferenza verso le determinazioni presidenziali in materia commerciale. In *Field v. Clark e J.W. Hampton* la *Supreme Court* ammise ampie deleghe tariffarie, purché sorrette da criteri legislativi sufficienti; in *United States v. George S. Bush & Co.* rifiutò di sindacare il merito fattuale di una determinazione assunta in forza di delega³¹. Questa tradizione, tuttavia, non equivale a un potere presidenziale illimitato di imporre dazi.

Le decisioni del 2026 si collocano in questa linea, ma in maniera puntuale richiedono il controllo sulla base legale all'esercizio del potere esecutivo tariffario. *Learning Resources* non contesta la possibilità di deleghe tariffarie; esclude che una norma emergenziale priva di riferimenti a *tariffs*, *duties* o *taxes* possa fungere da *tariff statute*. La stessa logica informa il successivo caso *Oregon*: il Presidente può valutare i fatti quando la legge glielo consente, ma è il giudice a stabilire il contenuto della delega e il perimetro del prelievo³².

Riguardo al tema dell'esercizio del potere tariffario da parte dell'esecutivo, la *Section 232* del *Trade Expansion Act of 1962* è la forma più evidente di uso tariffario della sicurezza nazionale. La norma presuppone un'indagine amministrativa e una decisione presidenziale di modificare le importazioni quando queste possano minacciare la sicurezza nazionale³³.

La prima amministrazione Trump ha usato la *Section 232* per acciaio e alluminio e la seconda ne ha riattivato la logica anche per prodotti derivati.³⁴ La categoria di *national security* viene così dilatata sino a

²⁹ U.S. Const., art. I, § 8, cl. 1 e cl. 3. Per la lettura del commercio estero come materia costituzionalmente ibrida, cfr. T. Meyer, G. Sitaraman, *Trade and the Separation of Powers*, cit., p. 583 ss.

³⁰ K. Claussen, T. Meyer, *The Foreign Commerce Power*, in *California Law Review*, 114, 2026, 407 ss.; K. Claussen, T. Meyer, *Economic Security and the Separation of Powers*, cit., 1955 ss.

³¹ Supreme Court, *Field v. Clark*, 143 U.S. 649 (1892); Supreme Court, *J.W. Hampton, Jr. & Co. v. United States*, 276 U.S. 394 (1928); Supreme Court, *United States v. George S. Bush & Co.*, 310 U.S. 371 (1940); CCPA, *United States v. Yoshida International, Inc.*, 526 F.2d 560 (C.C.P.A. 1975).

³² *Learning Resources*, cit.; *Oregon*; cit., pp. 29-31.

³³ Trade Expansion Act of 1962, § 232, 19 U.S.C. § 1862. Per gli aggiornamenti amministrativi sui dazi su acciaio e alluminio e sul processo di inclusione dei prodotti derivati, v. U.S. Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, *Section 232 Steel and Aluminum Tariffs*, pagina istituzionale aggiornata al 2025.

³⁴ Proclamation No. 9704, Adjusting Imports of Aluminum Into the United States, 83 Fed. Reg. 11619, 15 marzo 2018; Proclamation No. 9705, Adjusting Imports of Steel Into the United States, 83 Fed. Reg. 11625, 15 marzo 2018; Proclamation No. 10895, Adjusting Imports of Aluminum Into the United States, 90 Fed. Reg. 9807, 18 febbraio 2025; Proclamation No. 10896, Adjusting Imports of Steel Into the United States, 90 Fed. Reg. 9817, 18 febbraio 2025.

comprendere resilienza industriale, *supply chains* e disponibilità di materie prime³⁵.

Il vantaggio istituzionale della *Section 232*, dal punto di vista dell'esecutivo, è evidente. Se la sicurezza viene dilatata sino a ricomprendere ogni vulnerabilità industriale o squilibrio competitivo, la clausola eccezionale rischia di divenire una delega ordinaria. Sul piano interno, la *Section 232* sposta potere dal Congresso al Presidente ed un concetto elastico di *national security* consente di incidere su interi settori produttivi mediante dazi decisi dall'esecutivo. Sul piano internazionale, la medesima elasticità indebolisce il regime dei dazi consolidati e delle eccezioni controllabili, perché ogni Stato può presentare aumenti tariffari³⁶.

Una logica diversa caratterizza la *Section 301* del *Trade Act of 1974*, che non presuppone una minaccia alla sicurezza, ma un giudizio dell'USTR su pratiche estere ingiustificabili, irragionevoli o discriminatorie³⁷. Essa formalizza una ritorsione commerciale amministrativa: il conflitto è procedimentalizzato, ma resta governato da una logica di autotutela unilaterale³⁸. L'esperienza contro la Cina, relativa a trasferimenti tecnologici e proprietà intellettuale, ha mostrato la capacità della *Section 301* di ridisegnare il costo doganale di migliaia di prodotti³⁹.

Infine, il ricorso allo IEEPA rappresenta la forma più intensa della concentrazione di poteri presidenziali in materia doganale. Lo IEEPA autorizza il Presidente, previa *national emergency*, a regolare determinate transazioni economiche internazionali⁴⁰. L'*Executive Order* 14257 del 2 aprile 2025 ha qualificato *deficit* commerciali e condizioni di non reciprocità come minaccia inusuale e straordinaria, introducendo un dazio base del 10 per cento e aliquote reciproche differenziate⁴¹. La critica dottrinale si è concentrata sull'assenza nel testo di riferimenti a *tariffs*, *duties*, *imposts* o *taxes*, sulla portata sistemica della misura e sul rischio di trasformare una legge emergenziale in fonte ordinaria di politica commerciale. *Learning Resources*

³⁵ K. Claussen, *Trade's Security Exceptionalism*, cit., p. 1097 ss.; J.B. Heath, *The New National Security Challenge to the Economic Order*, cit., p. 1020 ss.; J.B. Heath, *Making Sense of Security*, cit., 289 ss.

³⁶ T. Voon, *The Security Exception in WTO Law: Entering a New Era*, in *AJIL Unbound*, 113, 2019, 45 ss.; M. Buccarella, A. Ligustro, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) condanna i dazi di Trump su acciaio e alluminio, ma Biden condanna l'OMC*, cit., 1529 ss.

³⁷ Trade Act of 1974, § 301, 19 U.S.C. § 2411; Office of the United States Trade Representative (USTR), *China Section 301-Tariff Actions and Exclusion Process*, pagina istituzionale.

³⁸ R.E. Hudec, *Retaliation against Unreasonable Foreign Trade Practices: The New Section 301 and GATT Nullification and Impairment*, in *Minn. L. Rev.*, 59, 1975, 461 ss.; A.L. Puckett, W.L. Reynolds, *Rules, Sanctions and Enforcement Under Section 301: At Odds with the WTO?* in *AJIL*, 90, 1996, 675 ss.

³⁹ USTR, *China Section 301-Tariff Actions and Exclusion Process*, cit., con riferimento alle azioni da 34, 16, 200 e 300 miliardi di dollari; cfr. anche K. Claussen, *Forgotten Statutes*, cit., p. 40 ss.

⁴⁰ International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S.C. §§ 1701 ss.; Executive Order No. 14257, cit.

⁴¹ Executive Order No. 14257, cit.; Memorandum of February 13, 2025, *Reciprocal Trade and Tariffs*, 90 Fed. Reg. 9837, 19 febbraio 2025.

ha accolto questo nucleo argomentativo: l'emergenza economica non sostituisce una chiara autorizzazione congressuale⁴².

Alla stessa logica di consolidamento di poteri presidenziali appartiene la saldatura tra politica tariffaria e fiscalità internazionale. I *memoranda* del 2025 sul Global Tax Deal e sulla difesa delle imprese americane da *overseas extortion* e *unfair penalties* collocano imposizione sui servizi digitali ("DST" o *digital services taxes*), imposizione minima e regolazioni digitali entro il lessico della sovranità economica statunitense⁴³. Il *memorandum* sul Global Tax Deal segnala, in particolare, il passaggio dalla controversia tributaria alla reazione geoeconomica⁴⁴. La continuità con le indagini basate sulla *Section 301* è evidente: imposte straniere possono essere qualificate come pratiche discriminatorie e generare risposte commerciali, tariffarie o persino tributarie ritorsive^{45 46}.

A seguito di *Learning Resources*, la *Section 122* del *Trade Act of 1974* è divenuta principale base normativa per gli aumenti delle tariffe. A differenza dello IEEPA, essa menziona espressamente un aumento doganale temporaneo sulle importazioni, fino al 15 per cento *ad valorem* e per non oltre 150 giorni, quando "*fundamental international payments problems*" richiedano misure speciali all'importazione⁴⁷. La sua apparente maggiore solidità deriva dal contesto di origine: dopo il *surcharge* nixoniano e Yoshida, il Congresso volle disciplinare in modo specifico l'uso degli incrementi tariffari per ragioni di bilancia dei pagamenti⁴⁸.

La *Proclamation* No. 11012 ha invocato questa autorità per imporre un dazio addizionale temporaneo del 10 per cento su tutte le importazioni, con eccezioni, tra febbraio e luglio 2026⁴⁹. Proprio la testualità della delega ne ha però reso più stringenti i limiti: secondo la *Court of International Trade* in *Oregon*, i *trade* e *current account deficits* indicati dall'esecutivo non

⁴² B. Budner, *The Questionable Legality of IEEPA Tariffs: Does the Major Questions Doctrine Apply?* in *Texas Law Review*, 104, 2025-2026, in corso di pubblicazione; L.J. Liu, *No More IEEPA TTariffs?* cit., p. 89 ss.

⁴³ Memorandum of January 20, 2025, *America First Trade Policy*, cit.; Memorandum of February 21, 2025, *Defending American Companies and Innovators From Overseas Extortion and Unfair Fines and Penalties*, 90 Fed. Reg. 10685, 26 febbraio 2025.

⁴⁴ Memorandum, *OECD Global Tax Deal*, cit.

⁴⁵ USTR, *Section 301 - Digital Services Taxes*, pagina istituzionale; Notice of Action in the Section 301 Investigation of France's Digital Services Tax, 85 Fed. Reg. 43292, 16 luglio 2020.

⁴⁶ Cfr. 26 U.S.C. § 891, *Doubling of rates of tax on citizens and corporations of certain foreign countries*; sul collegamento tra misure fiscali discriminatorie e possibili risposte tariffarie o tributarie, v. anche Memorandum, *America First Trade Policy*, cit.; Memorandum, *OECD Global Tax Deal*, cit.

⁴⁷ Trade Act of 1974, § 122, 19 U.S.C. § 2132; *Oregon*; cit., 5-7.

⁴⁸ Proclamation No. 4074, *Imposition of Supplemental Duty for Balance of Payments Purposes*, 36 Fed. Reg. 15724, 17 agosto 1971; CCPA, *United States v. Yoshida International, Inc.*, cit.; CIT, *State of Oregon*; *Burlap and Barrel*, cit., 7-11.

⁴⁹ Proclamation No. 11012, *Imposing a Temporary Import Surcharge to Address Fundamental International Payments Problems*, 91 Fed. Reg. 9339, 25 febbraio 2026; *Oregon*; cit., 11-13.

coincidevano con i *balance-of-payments deficits* rilevanti nel significato tecnico-storico della *Section 122*, con conseguente declaratoria *ultra vires*⁵⁰.

La sequenza IEEPA-*Section 122* mostra così il paradosso della *tariff presidency*: la delega espressa offre il fondamento normativo imponendo presupposti tecnici, ma l'emergenza è invocata direttamente come fondamento di ampi strumenti tariffari. In entrambi i casi del 2026 (*Learning Resources* e *Oregon*), il sindacato giudiziale ha riaffermato invece che un prelievo doganale generale richiede delega chiara e rispetto delle sue condizioni.

4. Dalla *Supreme Court* alla *Court of International Trade*: legalità dei dazi e limiti della delega

La sequenza giurisprudenziale del 2026 segna il momento nel quale la *tariff presidency* incontra un limite giudiziale esplicito. *Learning Resources* e *Oregon* non sono episodi isolati, né controversie sull'opportunità economica dei dazi: la prima sentenza chiude la via dello IEEPA; la seconda sentenza verifica se la *Section 122* possa essere utilizzata per raggiungere, con diverso fondamento normativo, un risultato funzionalmente analogo a quello espressamente consentito dallo IEEPA⁵¹.

Il tratto comune delle due decisioni è il ritorno al principio della base legale delle prestazioni imposte patrimoniali. Il giudice non nega che il Congresso possa attribuire al Presidente poteri tariffari incisivi; nega, piuttosto, che tali poteri siano ricavabili da formule generiche o da presupposti economici ridefiniti dall'esecutivo. Per l'analisi comparata questo dato è centrale: il dazio conferma la propria natura ambivalente, misura commerciale nel fine dichiarato e prelievo fiscale nella struttura giuridica.

In *Learning Resources* la *Supreme Court* ha escluso che il potere di regolare le importazioni previsto dallo IEEPA possa comprendere l'imposizione di dazi generalizzati e riaffermato che il Presidente non dispone, in tempo di pace, di un potere tariffario intrinseco⁵². La Corte ha valorizzato la differenza qualitativa tra il dazio e altri strumenti restrittivi del commercio⁵³.

Learning Resources combina argomenti diversi. Una parte dei giudici, Roberts-Gorsuch-Barrett, ricorre alla "*major questions doctrine*", ritenendo necessaria una chiara autorizzazione congressuale per una misura di tale

⁵⁰ *Oregon*, cit., 31-46, spec. 45-46, ove la Corte conclude che l'uso del deficit commerciale e del disavanzo delle partite correnti in luogo del deficit della bilancia dei pagamenti rilevanti ai sensi della *Section 122* rende la Proclamation *ultra vires*.

⁵¹ *Learning Resources*, cit. spec. syllabus e parte II; per il successivo giudizio della Court of International Trade, *Oregon*, cit. et al.

⁵² *Learning Resources*, cit., ove la Corte afferma che IEEPA non autorizza il Presidente a imporre dazi e che il Presidente non dispone di un potere tariffario intrinseco in tempo di pace.

⁵³ *Gibbons v. Ogden*, 22 U.S. (9 Wheat.) 1, 201 (1824), richiamato in *Learning Resources*, cit., per la qualificazione dei dazi come ramo del potere impositivo.

ampiezza economica e politica⁵⁴; gli altri giudici, pur concorrendo nel risultato, reputano sufficienti gli ordinari strumenti di interpretazione legislativa⁵⁵. La dottrina statunitense aveva già anticipato questa frattura, contrapponendo posizioni favorevoli all'applicazione della *major questions doctrine* ai dazi di matrice IEEPA e posizioni più attente alla dimensione regolatoria del dazio e alla deferenza in materia di commercio estero⁵⁶.

Il dissenso del Justice Kavanaugh, cui aderiscono Thomas e Alito, ha invece richiamato il cd. Nixon *surcharge*, Yoshida e Algonquin per sostenere che il Congresso, nel 1977 non aveva escluso i dazi dal perimetro dello IEEPA.⁵⁷ Anche il dissenso, tuttavia, conferma il punto essenziale: l'esecutivo non rivendica un potere tariffario autonomo, ma una competenza derivata dalla legge. Di qui la ricerca di basi alternative – *Section 232*, *Section 301*, *Section 201*, *Section 338* e soprattutto *Section 122* – dopo la chiusura della via IEEPA⁵⁸.

La *Proclamation* No. 11012, adottata dall'amministrazione Trump il 20 febbraio 2026, è la risposta immediata a *Learning Resources*. Essa introduce un *import surcharge* del 10 per cento *ad valorem*, applicabile dal 24 febbraio al 24 luglio 2026 salvo sospensione, modifica, cessazione anticipata o proroga legislativa⁵⁹. La *Section 122*, a differenza dello IEEPA, contiene un espresso riferimento ai *duties* e consente dazi addizionali fino al 15 per cento per un massimo di 150 giorni quando i summenzionati problemi fondamentali nei pagamenti internazionali richiedano misure speciali all'importazione per affrontare cd. “*large and serious balance-of-payments deficits*”, prevenire una significativa svalutazione del dollaro o cooperare alla correzione di uno squilibrio internazionale⁶⁰.

Il terreno della controversia, pertanto, si sposta dalla questione della sussistenza di un potere tariffario dell'esecutivo verso il perimetro della delega all'esecutivo da parte del potere legislativo. La *Proclamation* No. 11012 infatti fonda l'intervento dell'esecutivo su *deficit* della bilancia dei pagamenti, disavanzo delle partite correnti, saldi negativi dei redditi primari

⁵⁴ Sulla *major questions doctrine*, v. *West Virginia v. EPA*, 597 U.S. 697 (2022). In materia tariffaria, per una lettura applicativa al caso IEEPA, v. B. Budner, *The Questionable Legality of IEEPA Tariffs*, cit.

⁵⁵ *Learning Resources*, cit., opinione concorrente di Kagan, J., cui aderiscono Sotomayor e Jackson, secondo cui gli strumenti ordinari di interpretazione statutaria sono sufficienti a escludere che IEEPA autorizzi i dazi.

⁵⁶ Per una posizione più favorevole all'ampiezza del potere presidenziale, v. C. Squitieri, *The President's Authority to Impose Tariffs*, in *Harv. J. L. & Pub. Pol'y.*, 12, 2025.

⁵⁷ *Learning Resources*, cit., opinione dissenziente di Kavanaugh, J., cui aderiscono Thomas e Alito, spec. sul significato di “*regulate ... importation*” e sulla possibilità di ricomprendervi dazi, quote ed embarghi.

⁵⁸ *Learning Resources*, cit., opinione dissenziente di Kavanaugh, J., ove si richiamano, tra le basi alternative, il *Trade Expansion Act* of 1962, *Section 232*, il *Tariff Act* of 1930, § 338, 19 U.S.C. § 1338 e il *Trade Act* of 1974, *Sections 122*, 201 e 301.

⁵⁹ *Proclamation* No. 11012, *Imposing a Temporary Import Surcharge to Address Fundamental International Payments Problems*, 20 febbraio 2026, 91 Fed. Reg. 9339, 25 febbraio 2026.

⁶⁰ *Trade Act* of 1974, *Section 122*, 19 U.S.C. § 2132(a). La disposizione consente, in presenza dei presupposti ivi indicati, un *import surcharge* temporaneo fino al 15 per cento *ad valorem*, per un periodo non superiore a 150 giorni salvo proroga del Congresso.

e secondari, nonché deterioramento della posizione patrimoniale netta sull'estero degli Stati Uniti. Sul piano applicativo la *Proclamation* No. 11012 modifica il *Chapter 99* dell'*Harmonized Tariff Schedule of the United States* e attiva istruzioni doganali della CBP^{61 62}.

Il punto centrale nel caso *Oregon* nel merito è specificamente che cosa si intenda per *deficit* della bilancia dei pagamenti. La Corte distingue il merito della valutazione economica, sottratto al sindacato giudiziale quando la legge attribuisce una determinazione al Presidente, dal significato giuridico del termine che delimita la delega. Non si tratta di stabilire se un *deficit* sia, in concreto “*large and serious*”, ma che cosa il Congresso abbia inteso per *deficit* della bilancia dei pagamenti⁶³.

La maggioranza della Corte ha considerato questa espressione un termine tecnico. Se il Presidente potesse scegliere senza vincoli il requisito del proprio potere tariffario sarebbe sempre possibile per l'esecutivo individuare un saldo negativo idoneo a fondare l'azione, sancendo così il requisito legislativo della delega.⁶⁴ Per individuare il contenuto del requisito della delega legislativa, la Corte ricostruisce la storia legislativa della *Section 122* e collega liquidità, regolamenti ufficiali e saldo di base alla crisi di Bretton Woods, nella quale il problema non era il mero squilibrio commerciale, ma la pressione sulla posizione esterna del dollaro e sulle riserve internazionali⁶⁵.

Il canone di *constitutional avoidance* svolge una funzione di sostegno a questa linea argomentativa. Una *Section 122* intesa come autorizzazione a selezionare qualsiasi indicatore negativo della posizione esterna statunitense non avrebbe i requisiti di un “*intelligible principle*”. La Corte restringe quindi le deleghe ai presupposti tecnicamente identificabili nel contesto legislativo del 1974⁶⁶. Applicando tale interpretazione, la *Proclamation* No. 11012 è dichiarata *ultra vires*: *deficit* commerciale, disavanzo delle partite correnti, saldi negativi dei redditi primari e secondari, posizione patrimoniale netta sull'estero sono, nella prospettiva della Corte, soltanto indicatori sostitutivi, non il requisito richiesto dalla *Section 122*⁶⁷.

⁶¹ *Oregon*, Slip Op. 26-47, cit., Background, par. III-IV, sulla modifica del Chapter 99 HTSUS e sul CSMS di CBP relativo all'applicazione dei dazi Section 122.

⁶² Sul Nixon *surcharge* e sul contesto che precede la Section 122, v. CCPA, *United States v. Yoshida International, Inc.*, cit.

⁶³ *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 603 U.S. 369 (2024); Court of International Trade, Slip Op. 26-47, cit., Standard of Review.

⁶⁴ *Oregon*, Slip Op. 26-47, cit., Discussion, II.B, ove la Corte osserva che la bilancia dei pagamenti, come principio contabile, tende a chiudere a saldo zero, sicché il riferimento statutario al disavanzo della bilancia dei pagamenti richiede l'identificazione di una componente negativa definita.

⁶⁵ *Oregon*, Slip Op. 26-47, cit., Discussion, II.B, con richiamo a S. Rep. No. 93-1298 e ai materiali dello staff del Senate Finance Committee relativi a liquidità, regolamenti ufficiali e saldo di base.

⁶⁶ Sull'uso del canone di *constitutional avoidance* in relazione a deleghe potenzialmente eccessive, v. *Clark v. Martinez*, 543 U.S. 371 (2005); *Mistretta v. United States*, 488 U.S. 361 (1989); Court of International Trade, Slip Op. 26-47, cit., Discussion, II.B.

⁶⁷ *Oregon*, Slip Op. 26-47, cit., Discussion, II.B, ove la maggioranza conclude che l'uso di deficit commerciale e disavanzo delle partite correnti in luogo del disavanzo della

Il ragionamento svolto da *Oregon* distingue così controllo economico e controllo giuridico. La Corte non stabilisce se il *deficit* commerciale statunitense sia grave; afferma che il Presidente ha invocato indicatori diversi dal requisito contenuto nella delega legislativa. In ciò *Oregon* completa *Learning Resources*: una fonte che non menziona dazi non può essere trasformata in delega tariffaria generale; una fonte che li menziona non può essere usata oltre le situazioni contingenti che ne consentono l'attivazione. In conclusione, se i dazi sono *taxes* o *fiscal exactions*, la delega al Presidente trasferisce una leva impositiva oltre che regolatoria, e il controllo sulla fonte diventa garanzia della legalità del prelievo⁶⁸.

La *dissenting opinion* Stanceu nel caso *Oregon* afferma che quando il Congresso delega al Presidente il potere di agire in presenza di condizioni economiche, il controllo giudiziale deve restare limitato e non può trasformarsi in revisione delle valutazioni macroeconomiche dell'esecutivo⁶⁹.

Stanceu muove inoltre una critica processuale: la maggioranza sarebbe giunta prematuramente ad una decisione, senza il preavviso e termine ragionevole per rispondere previsto dalla USCIT Rule 56(f)⁷⁰. La censura non è meramente tecnica, perché riguarda il contraddittorio su una questione economicamente e costituzionalmente complessa.

Il contrasto tra maggioranza e *dissenting opinion* si esplica in una contrapposizione tra due concezioni del costituzionalismo economico: delimitazione giudiziale della delega, da un lato; deferenza verso l'esecutivo in presenza di valutazioni macroeconomiche complesse, dall'altro. In *Oregon*, la maggioranza risponde spostando il problema dal merito economico alla struttura della delega: se il Presidente potesse definire da sé il presupposto rilevante, la Section 122 cesserebbe di essere una delega condizionata e diventerebbe una base generale per dazi temporanei in presenza di qualunque squilibrio esterno⁷¹.

Bisogna infine ricordare che prima di decidere nel merito, la *Court of International Trade* in *Oregon* identifica i soggetti titolari di interesse ad agire. La Corte distingue tra importatori, direttamente esposti all'obbligo di pagare il dazio, e soggetti che lamentano un danno indiretto derivante dal possibile trasferimento del costo lungo la catena economica.⁷² La posizione

bilancia dei pagamenti rilevante ai sensi della Section 122 rende la Proclamation *ultra vires*.

⁶⁸ Per la qualificazione dei dazi come prelievi fiscalmente rilevanti, v. S.C. Morse, S.-Y. Oei, D.M. Ring, *The Origination Clause and the President's Tariffs*, cit.; J. Endean, *Tariffs as Taxes*, cit.

⁶⁹ *Oregon*, Slip Op. 26-47, dissenting opinion di Stanceu, J., spec. parr. I-II, sulla natura limitata e deferente del controllo giurisdizionale quando il Congresso delega al Presidente valutazioni economiche.

⁷⁰ *Oregon*, Slip Op. 26-47, dissenting opinion di Stanceu, J., parr. IV-V, sul mancato ricorso alla procedura di *notice and reasonable time to respond* prevista dalla USCIT Rule 56(f).

⁷¹ Sui rischi di concentrazione presidenziale connessi alla nozione di *economic security*, v. K. Claussen, T. Meyer, *Economic Security and the Separation of Powers*, cit. 1955 ss.; J. Arato, K. Claussen, T. Meyer, *The "America First Trade Policy" in Practice*, cit., 668 ss.

⁷² Sul requisito della legittimazione processuale, v. *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555 (1992); *Clapper v. Amnesty International USA*, 568 U.S. 398 (2013); *Susan B. Anthony List v. Driehaus*, 573 U.S. 149 (2014).

degli importatori è lineare: quando la parte ricorrente è oggetto diretto dell'azione governativa, il nesso tra atto, lesione e rimedio presenta minori difficoltà; il pagamento dei dazi illegittimi integra quindi la lesione concreta e attuale (*injury-in-fact*)⁷³.

Diversa è la posizione degli Stati federati non importatori. Essi affermano che vi è un effetto negativo fondato sull'aspettativa che fornitori o appaltatori trasferiscano il costo dei dazi nei prezzi praticati agli Stati; ma tale traslazione del costo dipende da scelte di terzi non presenti in giudizio. La distinzione è rilevante anche oltre il processo statunitense, poiché separa incidenza giuridica e incidenza economica del dazio e mostra come la questione dell'interesse ad agire canalizzi il contenzioso tariffario.

La delimitazione dei soggetti che hanno interesse ad agire incide sul rimedio disposto dal giudice. La Corte, infatti, evita di decidere in astratto se, dopo *Trump v. CASA*, sia ancora disponibile una *universal injunction*; osserva invece che le parti ricorrenti prive di interesse ad agire non possono essere tutelate⁷⁴. Concede dunque un provvedimento inibitorio definitivo limitato agli importatori vittoriosi e allo Stato di Washington, con rimborso e interessi per i dazi già pagati. Nell'applicare *eBay* al caso di specie, *Oregon*, valorizza non solo il pagamento di dazi illegittimi, ma anche erosione dei margini, perdita di avviamento, danno ai rapporti commerciali e incertezza operativa⁷⁵. Ne risulta una decisione dal valore sistemico, ma con tutela soggettiva circoscritta.

In conclusione, i casi *Learning Resources* ed *Oregon* individuano tre punti fondamentali applicati. Primo punto: una fonte che non menziona dazi o tributi non costituisce delega tariffaria generale. Secondo punto: anche una fonte legislativa tariffaria deve essere usata in coerenza con il presupposto che ne giustifica l'attivazione. Terzo punto: la tutela resta legata all'interesse ad agire dei soggetti direttamente lesi. In questa prospettiva, la recente giurisprudenza USA non impone una politica economica alternativa, ma riafferma che la sovranità fiscale, anche quando esercitata in chiave geopolitica, resta sottoposta alla legalità.

5. Gli effetti delle vicende USA sull'Italia

Le vicende USA descritte in precedenza incidono su un insieme di rapporti che attraversano il sistema produttivo nazionale: accesso al mercato statunitense, allocazione contrattuale del costo del dazio, eventuali contromisure europee e intensificazione degli obblighi di *compliance* doganale.

⁷³ *Oregon*, Slip Op. 26-47, cit., Discussion, I.C.1, con richiamo a *V.O.S. Selections, Inc. v. United States*, 49 CIT ___, 772 F. Supp. 3d 1350 (2025), aff'd in relevant part, 149 F.4th 1312 (Fed. Cir. 2025), aff'd in *Trump v. V.O.S. Selections, Inc., consolidated with Learning Resources, Inc. v. Trump*, 607 U.S. ___, 146 S. Ct. 628 (2026).

⁷⁴ Sulla questione dei provvedimenti inibitori a portata generale, v. *Trump v. CASA, Inc.*, 606 U.S. 831 (2025). La CIT richiama tale precedente nel delimitare la portata del rimedio nel giudizio Section 122.

⁷⁵ *eBay Inc. v. MercExchange, L.L.C.*, 547 U.S. 388 (2006); *Nken v. Holder*, 556 U.S. 418 (2009); Court of International Trade, Slip Op. 26-47, cit., Discussion, IV.

La prospettiva italiana è segnata da una dissociazione tra titolarità del potere tariffario e incidenza economica. L'Italia non adotta o ratifica la misura statunitense, né riscuote il relativo gettito, benché siano molte le imprese italiane che invece subiscono gli effetti su margini, prezzi e sull'organizzazione delle catene di fornitura. Gli effetti delle vicende USA sull'Italia vanno quindi letti su tre piani: competenza dell'UE in materia tariffaria, esposizione dell'*export* delle aziende italiane e fiscalità doganale.

Ci soffermiamo subito sul primo piano, quello del vincolo costituzionale europeo. L'art. 3 TFUE attribuisce all'Unione competenza esclusiva per l'unione doganale e per la politica commerciale comune; l'art. 207 TFUE riconduce modifiche tariffarie, accordi commerciali, liberalizzazione e strumenti di difesa commerciale a tale competenza esclusiva⁷⁶. Ne consegue che l'Italia *non* può negoziare bilateralmente una tariffa preferenziale con gli Stati Uniti, né introdurre contromisure tariffarie autonome⁷⁷. La risposta italiana deve perciò passare dalla formazione della posizione europea con rispetto agli incrementi tariffari USA⁷⁸.

Il livello unionale incide anche sul gettito. Infatti, un eventuale dazio europeo su merci statunitensi *non* costituirebbe entrata tributaria italiana in senso proprio, dal momento che gli Stati membri curano la riscossione e trattengono una quota per i costi amministrativi, ma il gettito appartiene al bilancio dell'Unione⁷⁹. Al tempo stesso, il dazio europeo aumenterebbe il costo doganale e, quale componente del valore all'importazione, anche la base imponibile dell'IVA all'importazione. Il dazio statunitense sui beni italiani, invece, è riscosso all'ingresso nel territorio doganale americano e non genera, di per sé, obbligazione IVA in Italia^{80 81}.

⁷⁶ Art. 3, par. 1, lett. a) ed e), TFUE, che attribuisce all'Unione competenza esclusiva in materia di unione doganale e politica commerciale comune; art. 207, par. 1, TFUE, secondo cui la politica commerciale comune si fonda su principi uniformi, in particolare per quanto riguarda le modifiche tariffarie e le misure di difesa commerciale.

⁷⁷ Sul nesso tra politica commerciale comune, apertura costituzionale e autonomia strategica dell'Unione, v. G. Kübek, I. Mancini, *EU Trade Policy between Constitutional Openness and Strategic Autonomy*, cit., 518 ss.; C. Freudlsperger, S. Meunier, *When Foreign Policy Becomes Trade Policy*, cit., 1063 ss.

⁷⁸ Regolamento (UE) n. 654/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativo all'esercizio dei diritti dell'Unione per l'applicazione e il rispetto delle norme commerciali internazionali, come modificato dal regolamento (UE) 2021/167; regolamento (UE) 2023/2675 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 novembre 2023, sulla protezione dell'Unione e dei suoi Stati membri dalla coercizione economica da parte di paesi terzi.

⁷⁹ Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, art. 2, par. 1, lett. a), e considerando 10; Commissione europea, *Customs duties*, pagina istituzionale sulle risorse proprie tradizionali, ove si precisa che nel periodo 2021-2027 gli Stati membri trattengono il 25 per cento dei dazi riscossi a titolo di costi di riscossione.

⁸⁰ Direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, artt. 85 e 86. L'art. 85 assume come base imponibile all'importazione il valore doganale; l'art. 86 include, se non già compresi, imposte, dazi, prelievi e altri oneri dovuti in ragione dell'importazione, con esclusione dell'IVA da riscuotere.

⁸¹ Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione, art. 77, sull'insorgenza

In questo quadro, la dottrina doganale italiana ha opportunamente distinto il dazio dall'IVA all'importazione. Entrambi i prelievi sorgono in occasione dell'ingresso della merce, ma rispondono a logiche differenti: il dazio è prelievo di confine e strumento tariffario; l'IVA all'importazione appartiene al sistema comune dell'imposta sul valore aggiunto e mira alla neutralità⁸². La giurisprudenza della Corte di giustizia conferma che la coincidenza del fatto generatore non comporta identità di natura giuridica del prelievo. Ad esempio, nella causa C-26/18, *Federal Express* assume rilievo la destinazione al consumo nel mercato dell'Unione, mentre nella causa C-714/20, *U.I. Srl*, l'IVA all'importazione non viene assimilata ai dazi all'importazione ai sensi del Codice doganale⁸³.

La recente riforma doganale italiana ha reso rilevante il problema, includendo l'IVA all'importazione tra i diritti di confine dovuti all'atto dell'importazione a favore dello Stato e sollecitando un coordinamento con il diritto dell'Unione⁸⁴. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 93 del 2025, ha precisato che l'IVA all'importazione condivide con i dazi il momento di esigibilità, ma ha diversa funzione rispetto ad essa, in quanto orientata alla neutralità, non misura di protezione tariffaria⁸⁵.

Il secondo effetto delle vicende tariffarie USA sull'Italia è economico. Secondo l'ISTAT, nel 2025 le vendite italiane verso i mercati extra UE rappresentavano il 48,2 per cento dell'*export* complessivo; gli Stati Uniti erano il secondo mercato di sbocco dopo la Germania, con una quota del 10,8 per cento dell'*export* di beni, e l'Italia risultava la più esposta al mercato statunitense tra le principali economie europee considerate.⁸⁶ Il dato assume particolare rilievo perché l'*export* verso gli Stati Uniti interessa settori ad alto valore aggiunto, marchi riconoscibili e una quota significativa di piccole e medie imprese.

dell'obbligazione doganale all'importazione, e artt. 116 ss., su rimborso e sgravio dei dazi all'importazione o all'esportazione.

⁸² S. Armella, *Dazi doganali e IVA all'importazione*, cit., 10 ss.; S. Armella, *Diritto doganale dell'Unione europea*, cit.

⁸³ Corte di giustizia, 10 luglio 2019, causa C-26/18, *Federal Express Corporation Deutsche Niederlassung*, ECLI:EU:C:2019:579; Corte di giustizia, 12 maggio 2022, causa C-714/20, *U.I. Srl*, ECLI:EU:C:2022:374.

⁸⁴ D.lgs. 26 settembre 2024, n. 141, recante Disposizioni nazionali complementari al codice doganale dell'Unione e revisione del sistema sanzionatorio in materia di accise e altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi; sul coordinamento tra riforma nazionale, nozione di diritti di confine e principi dell'Unione, v. F. Vismara, *Diritti di confine nell'ambito della riforma doganale e profili di coordinamento con il diritto dell'Unione europea*, cit.

⁸⁵ Corte cost., sent. 3 luglio 2025, n. 93, ECLI:IT:COST:2025:93, spec. parr. 6-7, ove si afferma che, anche se qualificata dal legislatore come diritto di confine, l'IVA all'importazione ha natura radicalmente diversa dai dazi doganali e non fa parte dei dazi all'importazione ai sensi dell'art. 5, punto 20, CDU.

⁸⁶ ISTAT, *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi*. Edizione 2026, Capitolo 1, Il commercio estero dell'Italia al tempo dei dazi, Roma, 2026, 14 ss., ove si rileva che, nel 2025, gli Stati Uniti rappresentano per l'Italia il secondo mercato di destinazione dopo la Germania, con una quota del 10,8 per cento dell'*export* di beni, e che l'Italia è, tra le principali economie europee considerate, quella più esposta al mercato statunitense.

Il dazio statunitense opera quindi come *shock* esterno su molteplici imprese. Gli studi sui dazi del 2018 mostrano che si è verificata una traslazione significativa del prelievo su importatori e consumatori statunitensi, senza escludere effetti regressivi sui fornitori esteri quando l'importatore disponga della forza negoziale per rinegoziare i prezzi⁸⁷. L'impatto, inoltre, non è statico: le guerre tariffarie producono riallocazioni globali e modifiche delle catene produttive, con effetti differenziati per settore, origine doganale e capacità di riposizionamento⁸⁸.

Sul piano giuridico torna centrale la scissione tra debitore formale e soggetto economicamente inciso. Gli importatori statunitensi hanno *interesse ad agire* nei confronti dei giudici USA perché pagano il dazio⁸⁹; molte imprese italiane, invece, subiscono il costo attraverso il rapporto contrattuale ma non hanno interesse ad agire insede giudiziale. La distribuzione dell'onere dipende così dai rendimenti, dalla struttura economica dell'operazione e dalle clausole negoziali: nelle operazioni assimilabili a *delivered duty paid* il costo può ricadere più direttamente sull'esportatore, mentre in altre ipotesi esso viene trasferito mediante sconti, revisioni del prezzo o sostituzione del fornitore⁹⁰.

Il rischio tariffario deve dunque essere contrattualizzato. Nei rapporti di lungo periodo con importatori o distributori statunitensi assumono rilievo clausole di *tariff adjustment*, *hardship*, rinegoziazione del prezzo, allocazione dei rimborsi e disciplina degli effetti di eventuali decisioni giudiziarie che dichiarino illegittimo il dazio. Se il costo economico è stato trasferito all'esportatore, il recupero del beneficio dipende dalla prova della traslazione e dalla disciplina pattizia.

Il medesimo problema si riflette sulla *compliance* doganale. Classificazione, origine e valore determinano l'aliquota applicabile e la base di calcolo; relazioni infragruppo e politiche di *transfer pricing* possono incidere sulla determinazione del valore dichiarato. In scenari ordinari questi elementi sono già rilevanti; in presenza di dazi addizionali diventano variabili decisive di costo, rischio sanzionatorio e distribuzione del margine nei gruppi multinazionali⁹¹.

Il terzo impatto delle vicende tariffarie USA si riconnette alla fase di trasformazione dell'unione doganale europea. Gli assi di questa trasformazione sono i seguenti: *EU Customs Data Hub*, destinato a fungere

⁸⁷ M. Amiti, S.J. Redding, D.E. Weinstein, *The Impact of the 2018 Tariffs on Prices and Welfare*, cit., 187 ss.; M. Amiti, S.J. Redding, D.E. Weinstein, *Who's Paying for the US Tariffs? A Longer-Term Perspective*, in *AEA Papers and Proceedings*, 110, 2020, 541 ss.

⁸⁸ P.D. Fajgelbaum, A.K. Khandelwal, *The Economic Impacts of the US-China Trade War*, cit., 205 ss.; P.D. Fajgelbaum, P.K. Goldberg, P.J. Kennedy, A.K. Khandelwal, D. Taglioni, *The US-China Trade War and Global Reallocations*, cit., 295 ss.

⁸⁹ Sul rapporto tra pagamento diretto del dazio e interesse ad agire degli operatori, Slip Op. 26-47, Court Nos. 26-01472-3JP e 26-01606-3JP, 7 maggio 2026, Discussion, I.C.1-I.C.2.

⁹⁰ International Chamber of Commerce, *Incoterms 2020*, Paris, 2019. Ai fini qui considerati rileva soprattutto la diversa allocazione contrattuale di costi, rischi e formalità doganali, in particolare nelle rese EXW, FCA, CIF, DAP e DDP.

⁹¹ Regolamento (UE) n. 952/2013, cit., artt. 56 ss. sulla tariffa doganale comune, artt. 59 ss. sull'origine e artt. 69 ss. sul valore in dogana.

da piattaforma centrale tra operatori e autorità; Autorità doganale dell'Unione, con funzioni di coordinamento e analisi del rischio; revisione delle regole per *e-commerce* e piccoli pacchi⁹². Il modello UE differisce dalla *tariff presidency* statunitense: negli Stati Uniti il dazio è riattivato come decisione presidenziale; nell'Unione la risposta passa per infrastrutture comuni, dati, gestione del rischio e rafforzamento amministrativo, pur nell'ambito di una crescente dimensione geoeconomica⁹³.

Da quanto sopra consegue che le politiche italiane devono muoversi entro tre ambiti. Il *primo ambito è europeo*, attraverso il coordinamento con Commissione e Stati membri. Il *secondo ambito è industriale-commerciale*: accompagnamento all'*export*, diversificazione dei mercati, sostegno all'internazionalizzazione delle PMI, garanzie, assicurazione del credito e informazione sui rischi tariffari, purché le misure restino orizzontali e compatibili con il diritto dell'Unione⁹⁴. Il *terzo ambito è tributario-doganale*. Le amministrazioni italiane possono assistere le imprese su classificazione, origine, valore, *royalties*, origine preferenziale, procedure di rimborso, *Authorized Economic Operator* ("AEO") e gestione documentale.

La *compliance* non è quindi più un adempimento tecnico, ma uno strumento di resilienza. Occorre, però, evitare una confusione concettuale: il dazio statunitense pagato dall'importatore americano non è un tributo italiano e non può essere trattato come tale. L'intervento nazionale agisce soltanto sugli effetti economici e organizzativi, non sul presupposto di un credito tributario inesistente. La risposta italiana dovrebbe quindi fondarsi su una mappatura settoriale dei rischi: monitoraggio, assistenza contrattuale, supporto finanziario compatibile con il diritto UE e rafforzamento della capacità doganale interna alle imprese⁹⁵.

6. Conclusioni: legalità dei dazi e futuro del costituzionalismo economico multilivello

La vicenda tariffaria USA 2025-2026 esaminata conferma il ritorno dei al centro del costituzionalismo economico. In tale posizionamento strategico statunitense del 2025-2026 i dazi sono divenuti un dispositivo fiscale e geopolitico attraverso il quale l'esecutivo incide su prezzi, filiere, entrate e

⁹² Consiglio dell'Unione europea, *EU customs: Council and Parliament agree on landmark reform*, cit., ove si richiamano il nuovo *EU Customs Data Hub*, l'Autorità doganale dell'Unione europea, le semplificazioni per gli operatori più affidabili e il nuovo sistema per i piccoli pacchi dell'e-commerce.

⁹³ Sulla trasformazione geoeconomica dell'Unione, v. S.B. Danzman, S. Meunier, *The EU's Geoeconomic Turn: From Policy Laggard to Institutional Innovator*, in *Journal of Common Market Studies*, 62, 2024, 1097 ss.; A. Herranz-Surrallés, C. Damro, S. Eckert, *The Geoeconomic Turn of the Single European Market? Conceptual Challenges and Empirical Trends*, in *Journal of Common Market Studies*, 62, 2024, 919 ss.

⁹⁴ Art. 107 TFUE, sugli aiuti concessi dagli Stati o mediante risorse statali che falsino o minaccino di falsare la concorrenza, salvo le deroghe previste dai Trattati e dalla disciplina derivata.

⁹⁵ G. Sacerdoti, *Il sistema multilaterale degli scambi e l'Organizzazione Mondiale del Commercio*, cit., 969 ss.; M. Buccarella, A. Ligustro, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) condanna i dazi di Trump su acciaio e alluminio, ma Biden condanna l'OMC*, cit., 1529 ss.

rapporti negoziali. Vi sono tre principali effetti di questa tariffaria USA 2025-2026.

Il primo effetto di questa vicenda USA riguarda evidentemente gli *Stati Uniti* a seguito degli interventi giudiziali che hanno riposizionato il sistema: le sentenze *Learning Resources* ed *Oregon* non negano la possibilità di delegare del potere tariffario, bensì riaffermano che siffatta delega richiede una base legislativa chiara, un presupposto determinato e un controllo giudiziale effettivo. La discrezionalità presidenziale resta ampia nelle valutazioni economiche e di politica estera, ma il giudice conserva il compito di stabilire se l'atto dell'esecutivo in concreto rientri nell'ambito della delega invocata. La *dissenting opinion* di Stanceu in *Oregon* segnala proprio la tensione tra controllo della delega e deferenza verso l'esecutivo e la *major fiscal questions doctrine* descrive proprio questo snodo: quando l'esecutivo impone un prelievo generalizzato mediante strumenti emergenziali o pseudo-legislativi, la questione non è solo regolatoria, ma fiscale e costituzionale.

Il secondo effetto di questa vicenda concerne il *multilateralismo*. Le strategie unilaterali possono produrre cooperazione quando convergono in regimi comuni, come nel *Pillar Two*; generano invece conflitto quando disarticolano regole condivise, come accade con i dazi reciproci e con l'uso estensivo delle eccezioni commerciali.

Il terzo effetto di questa vicenda riguarda *Unione europea e Italia*. L'Italia non possiede una sovranità tariffaria autonoma, ma subisce l'incidenza economica delle misure statunitensi attraverso esportazioni, contratti, prezzi, *compliance* doganale e strategie di filiera. Inoltre, il dazio statunitense è dovuto dall'importatore americano, ma può trasferirsi sull'esportatore italiano mediante rinegoziazioni, margini compressi e clausole contrattuali.

In conclusione, il confronto comparato consente di individuare due modelli: negli Stati Uniti la *tariff presidency* concentra decisioni, emergenza e prelievi; nell'Unione europea la strategia di risposta in materia di tariffe passa invece per competenza comune, digitalizzazione doganale, gestione del rischio e sostegno non tariffario agli operatori. Il dato di sintesi è che la crisi del multilateralismo commerciale ha ormai pervaso gli ordinamenti costituzionali avendo effetto sugli equilibri interni e ridisegnando il rapporto tra legislativo, esecutivo e giudice.

Carlo Garbarino
Amedeo Rizzo

