

Il Presidente contribuente. Neutralità dell'amministrazione fiscale e limiti al potere presidenziale nel caso *Trump v. IRS*

di Davide Ragone

Abstract: *The Taxpayer President. Neutrality of Tax Administration and Limits on Presidential Power in the Trump v. IRS Case* – In May 2026, a settlement between President Trump and the Internal Revenue Service included a provision permanently barring tax audits concerning his and his family's prior tax positions, prompting accusations of an unconstitutional "tax immunity." This article situates the episode within the broader structural tension inherent in the presidency, which makes him both a taxpayer and the head of the Executive branch overseeing tax administration. Tracing the historical construction of safeguards against political interference in tax enforcement, from Nixon to §7217 of the Internal Revenue Code, this piece examines the settlement's legality under §7122, Article II, Article III's adverseness requirement, and the Compensation Clause, before assessing Judge Williams's July 2026 ruling and offering some comparative insights from Italian constitutional principles on taxation.

2241

Keywords: Presidential Power; Tax Immunity; Tax Administration Neutrality; Separation of Powers; Executive Branch

1. IRS e *Treasury* nell'architettura dell'Esecutivo

L'accordo transattivo concluso nel maggio 2026 fra Donald Trump e l'*Internal Revenue Service* (IRS) potrebbe sembrare una vicenda eccezionale, legata alla personalità dell'attuale Presidente e al peculiare stile nell'esercizio del potere che caratterizza¹, in particolare, la sua seconda amministrazione e che spazia da politiche specifiche (securitaria², estera e militare³, commerciale⁴, sulla

¹ G. D'Ignazio, *La forma di governo presidenziale negli Stati Uniti: gli effetti della Presidenza Trump*, in *DPCE online*, 2023, 785-798; Id., *Poteri presidenziali e amministrazione federale negli Stati Uniti d'America: la "prevedibile" discontinuità del Presidente Trump*, in *DPCE online*, sp, 2019, 251-268.

² A. Vendaschi, *La sicurezza nazionale nel secondo mandato del Presidente Trump: destrutturazione e ripermimetrazione di una categoria tradizionale*, in *DPCE online*, 2026, 1139-1166.

³ A. Ligustro, P. Bargiacchi, *L'impatto del trumpismo sul diritto internazionale*, in *DPCE online*, Osservatorio sulla Presidenza Trump, 2026.

⁴ Alcune decisioni presidenziali, peraltro giudizializzate, hanno riguardato l'adozione di misure in materia di dazi (si vedano, tra i contributi più recenti, A. Guazzarotti, *Un argine all'abuso dei poteri emergenziali dell'Esecutivo: la Corte suprema dichiara l'illegittimità dei dazi di Trump*, in *Oss. cost.*, 2026, 3, 175-184; C.M. Cantore, F. Fontanelli, *Tutti i*

cittadinanza⁵, etc.) all'attacco alle istituzioni indipendenti⁶, fino alla rivendicazione di un più generale "diritto all'ultima parola"⁷ e al ricorso alle proprie prerogative normative⁸. Sebbene si tratti certamente di un aspetto rilevante nella vicenda, questa lettura rischia però di sottovalutare un problema strutturale dell'ordinamento costituzionale statunitense, di cui il caso *Trump v. IRS* costituisce, più che un'anomalia isolata, un caso-limite.

L'episodio trae origine dalla divulgazione illecita di informazioni fiscali riservate di Trump, che nel gennaio 2026 promuove un'azione risarcitoria contro l'IRS e il Dipartimento del Tesoro. La controversia si conclude con un accordo transattivo, accompagnato da un *addendum* che preclude verifiche e accertamenti relativi a posizioni fiscali pregresse del Presidente e di altri soggetti a lui collegati. La previsione, descritta nel dibattito pubblico come una forma di "immunità fiscale", ha sollevato il problema dei limiti entro i quali il Presidente possa ottenere un beneficio sulla propria posizione di contribuente attraverso articolazioni dell'Esecutivo da lui stesso presieduto.

Da una parte, il Presidente degli Stati Uniti riveste, infatti, la qualità di contribuente, soggetto alla legislazione fiscale federale⁹, ma, dall'altra, rappresenta evidentemente il vertice dell'Esecutivo, all'interno del quale è collocata l'amministrazione incaricata di applicargliela. L'IRS è un'articolazione del Dipartimento del Tesoro¹⁰ e il *Commissioner of Internal*

dazi del presidente: la politica commerciale statunitense dopo la sentenza "*Learning Resources Inc. v. Trump*", in *Foro it.*, 2026, 4, 170-177; D. Zecca, *I limiti ai poteri del presidente statunitense in materia di politica estera commerciale: "major questions doctrine" e delega legislativa alla luce di "Learning Resources Inc. v. Trump"*, *ivi*, 177-184; L. Fabiano, *Separazione dei poteri fra dottrine costituzionali e dichiarazioni emergenziali: i dazi di Trump come banco di prova del costituzionalismo statunitense*, in *Federalismi.it*, 2026, 13,26-41) e l'impiego delle forze armate per il mantenimento dell'ordine pubblico (G. Caravale, *Il caso Trump v. Illinois e i limiti al protective power presidenziale*, in *Federalismi.it*, 2026, 14, 1-25).

⁵ *Ex aliis*, G. Romeo, *Le inquietudini della Corte Suprema: a prima lettura di "Trump v. CASA"*, in *DPCE online*, 2025, 1475-1486; G.F. Ferrari, *Una nuova fase della juristocracy? Affinità e divergenze tra Trump v. CASA e Alce e Canpelli*, in *DPCE online*, 2025.

⁶ A. Pierini, *La rimozione della Governatrice Cook da parte del Presidente Trump e la sfida all'indipendenza della FED*, in *DPCE online*, 2025, 1743-1778.

⁷ L.P. Vanoni, *Oltre lo specchio. Trumpy-Dumpty e la crisi del Rule of Law*, in *DPCE online*, 2026, spec. 244.

⁸ G. Rizzoni, *Il presidente legislatore: gli "executive orders" agli esordi del secondo mandato di Trump*, in *Rass. parl.*, 2025, 409-444.

⁹ Non sono mancati casi relativi a questo profilo. Nel 2020, due vicende giunte dinanzi alla Corte Suprema avevano riguardato *subpoenas*, cioè ordini coercitivi di esibizione di documenti, aventi a oggetto, fra l'altro, *financial* e *tax records* del Presidente, provenienti rispettivamente da commissioni della Camera dei Rappresentanti e dal procuratore distrettuale di New York: *Trump v. Mazars USA, LLP*, 591 U.S. 848 (2020) e *Trump v. Vance*, 591 U.S. 786 (2020). Nel primo caso la Corte individuò specifici limiti, fondati sulla separazione dei poteri, alle *subpoenas* congressuali relative alle informazioni personali del Presidente; nel secondo respinse la pretesa di una sua immunità assoluta rispetto a una *subpoena* emessa nell'ambito di un procedimento penale statale. Entrambe le controversie furono rinviate alle Corti inferiori per la prosecuzione dei rispettivi procedimenti.

¹⁰ Sulla collocazione istituzionale dell'IRS e, più in generale, sulla struttura dell'amministrazione fiscale statunitense e sul suo inquadramento nell'*administrative law*, si vedano, innanzitutto, B.T. Camp, *Tax Administration as Inquisitorial Process and*

Revenue viene nominato direttamente dal Presidente con l'*advice and consent* del Senato¹¹, pur essendo dal 1998 titolare di un mandato quinquennale, che è, pertanto, più lungo di quello presidenziale.

L'IRS si inserisce nell'Esecutivo secondo un modello diverso dalle *independent regulatory agencies*¹², sebbene sia dotato di garanzie contro l'interferenza politica costruite a partire dagli anni Settanta, di cui si dirà nel §2, che mostrano l'assenza di una totale subordinazione.

Questa collocazione istituzionale può generare, comunque, una criticità, destinata a manifestarsi ogni volta che il destinatario dell'azione amministrativa tributaria coincida con il vertice nel quale quella amministrazione è inserita. Una parte della dottrina statunitense ha proposto di leggere la *tax administration* attraverso le categorie generali dell'*administrative law* invece che come compartimento a sé stante del diritto tributario¹³: si tratta di un argomento particolarmente utile per ridurre l'asimmetria fra il sindacato esercitabile nei confronti delle decisioni sfavorevoli al contribuente e la sostanziale insindacabilità delle scelte di *non-enforcement* o delle interpretazioni favorevoli assunte da IRS e *Treasury*, che sono assai difficilmente contestabili in giudizio per la difficoltà di individuare un soggetto legittimato ad agire¹⁴. Come si vedrà, l'accordo del 2026 consente di verificare la portata di questa asimmetria in una fattispecie nella quale il beneficiario coincide con il Presidente in carica.

La neutralità dell'amministrazione fiscale risponde a un'esigenza definita di *even-handed administration*: la fiducia dei cittadini-contribuenti richiede, infatti, che la normativa fiscale sia percepita come "equa", cioè applicata in modo corretto e uniforme, prescindendo dall'identità politica del contribuente¹⁵. Alla luce della limitata capacità di *enforcement* puntuale dell'agenzia, il funzionamento di un sistema fondato in larga misura sulla *compliance* spontanea dei contribuenti dipende in buona misura proprio da

the Partial Paradigm Shift in the IRS Restructuring and Reform Act of 1998, in 56 *Fla. L. Rev.* 1, 2004; nonché i contributi raccolti nel symposium *Taking Administrative Law to Tax*, in 63 *Duke L.J.*, 2014, fra cui B.T. Camp, *A History of Tax Regulation Prior to the Administrative Procedure Act*, 1673 ss.; K.E. Hickman, *Administering the Tax System We Have*, 1717 ss.; S.R. Johnson, *Reasoned Explanation and IRS Adjudication*, 1771 ss.

¹¹ Sulle nomine presidenziali, si vedano, *ex aliis*, C. Padrin, *Il controllo presidenziale sull'amministrazione federale attraverso il potere di nomina e di revoca: i primi 100 giorni del secondo mandato di Donald Trump*, in *DPCE online*, 2025, 1097-1122; C. Bassu, G. Betzu, F. Clementi, G. Coinu, *Diritto costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Torino, 2022, 55-60.

¹² Sul modello delle *independent regulatory agencies* e sui limiti del controllo presidenziale nei loro confronti, si vedano, tra i contributi più recenti, N. Devins, D.E. Lewis, *The Independent Agency Myth*, in 108 *Cornell L. Rev.* 1305, 2023; C.R. Sunstein, A. Vermeule, *Presidential Review: The President's Statutory Authority Over Independent Agencies*, in 109 *Geo. L.J.* 637, 2021. Il tema è stato oggetto di interesse anche da parte della dottrina italiana, a partire dallo studio pionieristico sugli organi di controllo dei pubblici servizi negli Stati Uniti di P. Tesauro, *Le «Independent Regulatory Commissions»*, Napoli, 1966.

¹³ B.D. Galle, S.E. Shay, *Admin Law and the Crisis of Tax Administration*, in 101 *N.C. L. Rev.* 1645, 2023.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ G.K. Yin, *Reforming (and Saving) the IRS by Respecting the Public's Right to Know*, in 100 *Va. L. Rev.* 1115, 2014, spec. 1147 ss.

questa percezione di imparzialità¹⁶. Se, al contrario, il fisco viene considerato alla stregua di uno strumento del potere, perché sfruttato contro gli avversari politici oppure piegato al vantaggio personale di chi detiene determinate prerogative, la fiducia dei cittadini risulta fatalmente pregiudicata.

La problematica si è, dunque, sviluppata storicamente secondo una duplice direttrice: da un lato, l'ordinamento ha dovuto costruire garanzie contro il rischio che il Presidente potesse utilizzare la macchina del prelievo fiscale per esercitare una pressione indebita su soggetti precisi (*infra*, §2), mentre, dall'altro, si è dovuto assicurare che l'amministrazione fosse in condizione di esercitare i propri poteri di controllo nei confronti del Presidente stesso, qualificabile come un "contribuente fra i contribuenti" (*infra*, §3). La vicenda in esame consente di osservare il punto in cui le questioni finiscono per convergere, ponendo con urgenza l'accento sull'effettività delle garanzie costruite intorno alla neutralità del fisco, tema ben noto anche nell'esperienza costituzionale italiana (*infra*, §7), articolato nei principi di eguaglianza, capacità contributiva e imparzialità dell'azione amministrativa (artt. 3, 53 e 97 Cost.).

2. Da Nixon al §7217: la genesi di una garanzia

La tensione tra la presidenza statunitense e il rispetto della sfera di autonomia dell'amministrazione fiscale trova il precedente più noto¹⁷ nell'uso che il Presidente Nixon fece dell'IRS negli anni fra il 1969 e il 1973. In quel periodo, la Casa Bianca sollecitò, infatti, più volte l'agenzia ad avviare accertamenti nei confronti di soggetti inseriti nella cosiddetta *enemies list*, un elenco di avversari politici e oppositori vari, compilato all'interno dello stesso *Executive Office*, la struttura di diretta collaborazione del Presidente¹⁸. Le pressioni passarono evidentemente attraverso canali informali, spesso tramite funzionari privi di competenza istituzionale in materia fiscale¹⁹. Le audizioni parlamentari successive allo scandalo *Watergate* portarono alla luce l'intera vicenda, rivelando un possibile rischio strutturale dell'ordinamento, destinato in ipotesi a ripresentarsi ogni volta che un Presidente intendesse ripercorrere la medesima strada.

Una risposta legislativa, mirata ma già significativa, arrivò nel 1976, quando il Congresso intervenne profondamente sulla disciplina della riservatezza delle informazioni fiscali contenuta nel §6103 dello *United States Code*. La Commissione Finanze del Senato motivò esplicitamente la riforma richiamando le rivelazioni sull'accesso presidenziale alle informazioni della

¹⁶ J. Alm, *What Motivates Tax Compliance?*, in 33 *J. Econ. Surveys* 353, 2019.

¹⁷ Per un precedente risalente agli anni Venti relativo al conflitto tra potere politico e amministrazione fiscale, si veda G.K. Yin, *James Couzens, Andrew Mellon, the "Greatest Tax Suit in the History of the World" and the Creation of the Joint Committee on Taxation and Its Staff*, in 66 *Tax L. Rev.* 787, 2013.

¹⁸ Sul tentativo dell'amministrazione Nixon di utilizzare l'IRS nei confronti degli avversari politici, si vedano M. Konciewicz, *They Said No to Nixon: Republicans Who Stood Up to the President's Abuses of Power*, Oakland, 2018, spec. 47 ss.; J.A. Andrew III, *Power to Destroy: The Political Uses of the IRS from Kennedy to Nixon*, Chicago, 2002.

¹⁹ G.K. Yin, *Reforming (and Saving) the IRS by Respecting the Public's Right to Know*, cit.

enemies list: la nuova disciplina sottrasse al Presidente quel margine di accesso incontrollato²⁰. Si è trattato di una prima tappa, incentrata sulla protezione dei dati, più che sul divieto di sollecitare o interrompere un accertamento.

Il completamento di questo percorso arriva con l'*Internal Revenue Service Restructuring and Reform Act* del 1998²¹. La *Section 1105* della legge introduce nel Titolo 26 dello *United States Code* un nuovo §7217²², rubricato *Prohibition on Executive Branch Influence over Taxpayer Audits and Other Investigations*²³. La collocazione della norma merita particolare attenzione: il §7217 viene inserito nel Sottocapitolo A del Capitolo 75 (*Crimes, Other Offenses and Forfeitures*), accanto a un insieme eterogeneo di fattispecie penali, che comprende condotte di funzionari federali, violazioni della riservatezza e reati del contribuente²⁴. Questa scelta del legislatore, insieme alla sanzione prevista dal comma (d), segnala la volontà di attribuire all'interferenza esecutiva un autonomo rilievo penale, senza limitarsi a ricondurla alla disciplina interna ai rapporti fra Esecutivo e amministrazione fiscale.

Sebbene fossero trascorsi oltre vent'anni dal precedente intervento legislativo, il procedimento di approvazione si concluse con la dimostrazione della natura ampiamente condivisa della garanzia: la legge fu, infatti, approvata quasi all'unanimità, con 402 voti favorevoli e 8 contrari alla Camera dei Rappresentanti, e con 96 voti favorevoli e 2 contrari al Senato²⁵. Un simile livello di consenso è assai significativo, trattandosi di una legge che incide sui poteri dello stesso Esecutivo, testimonia come la protezione della neutralità dell'IRS rappresenti un valore per l'intero sistema politico, pensata per valere a prescindere dallo schieramento di volta in volta alla guida della Casa Bianca.

Ricostruendo il contenuto della norma nei suoi elementi essenziali, il comma (a) rende illecito, per una *applicable person*, cioè uno dei soggetti individuati dalla norma come destinatari del divieto, richiedere all'IRS (direttamente o indirettamente) di avviare o interrompere un accertamento relativo alla posizione fiscale di un determinato contribuente. La formula «*directly or indirectly*» estende la portata del divieto rispetto alla sola domanda formulata personalmente. Il comma (b) impone al funzionario destinatario della richiesta l'obbligo di segnalarla al *Treasury Inspector General for Tax Administration*, l'organo di vigilanza interna dell'amministrazione fiscale, favorendo un meccanismo di trasparenza interna maggiormente in grado di far emergere l'episodio anche nell'ipotesi in cui la richiesta restasse inascoltata. Il comma (c) prevede, invece, tre

²⁰ *Tax Reform Act of 1976*, Pub. L. n. 94-455, Title XII, §1202, 90 Stat. 1667 (1976); S. Rep. n. 94-938, 94th Cong., 2d Sess. (1976).

²¹ *Internal Revenue Service Restructuring and Reform Act of 1998*, Pub. L. n. 105-206, 112 Stat. 685 (July 22, 1998).

²² Un precedente §7217 era già stato introdotto nel 1976 (Pub. L. n. 94-455, §1202(e)(1)), relativo ai *civil damages* per *unauthorized disclosure*, e abrogato già nel 1982 (Pub. L. n. 97-248, § 357(b)): il numero fu riutilizzato solo nel 1998 per la norma qui esaminata, circostanza utile a evitare confusioni bibliografiche.

²³ Pub. L. n. 105-206, Title I, §1105(a), 112 Stat. 711, codificato come 26 U.S.C. §7217.

²⁴ 26 U.S.C. §§7201-7217.

²⁵ H.R. 2676, 105th Cong. (1997-1998), come approvato dalla Camera dei Rappresentanti (402-8) e dal Senato (96-2); Congressional Record, 105th Cong. (1998).

eccezioni: l'inoltro di una richiesta proveniente dal contribuente medesimo; la richiesta di *disclosure* conforme ai requisiti del §6103; la richiesta del Segretario al Tesoro conseguente all'attuazione di un mutamento di politica fiscale. Per la violazione dolosa del divieto, il comma (d) commina una pena detentiva fino a cinque anni, oltre a una sanzione pecuniaria, che rafforza la gravità attribuita alla condotta. Infine, il comma (e) definisce le *applicable persons* soggette al divieto: il Presidente, il Vicepresidente, i dipendenti dei loro due *Executive Office*, nonché i titolari delle posizioni apicali indicate dal Titolo 5 del §5312 dello *United States Code*, con la sola eccezione espressa²⁶ riguardante l'*Attorney General*, il Ministro della Giustizia degli Stati Uniti, testualmente escluso dal novero delle figure soggette alla normativa²⁷. Dai lavori preparatori consultati non è emersa con chiarezza la ragione specifica di questa scelta, ma appare verosimilmente riconducibile all'esigenza di preservare le ordinarie competenze del Dipartimento di Giustizia nella gestione del contenzioso e delle indagini fiscali. Ai fini del caso in esame, proprio questa eccezione acquisterà un significato imprevisto, trovandosi l'*addendum* favorevole alla posizione fiscale personale del Presidente, sottoscritto dall'*Attorney General* facente funzioni (*infra*, §4).

3. Il Presidente sottoposto al fisco: pubblicità e revisione obbligatoria

Se nel paragrafo precedente sono state ricostruite le principali garanzie ideate per impedire al Presidente di servirsi dell'amministrazione fiscale come strumento contro i propri avversari, la medesima vicenda del *Watergate* pose anche il problema speculare, cioè la necessità di assicurare che l'amministrazione fiscale resti in condizione di esercitare i propri poteri di controllo nei confronti del Presidente.

L'episodio specifico che avviò questo secondo filone risale al giugno 1973, quando l'IRS accettò le dichiarazioni di Nixon accompagnandole con una lettera di elogio per la cura mostrata nella loro preparazione²⁸. La *Joint Committee on Internal Revenue Taxation*, organismo bicamerale permanente del Congresso specializzato in materia tributaria, evidenziò invece rilevanti criticità nelle medesime dichiarazioni e indusse l'IRS a riesaminare il proprio accertamento. Da quella esperienza maturò nel 1977 una procedura interna che sottopone le dichiarazioni del Presidente e del Vicepresidente in carica a revisione obbligatoria²⁹. Il programma si è così affiancato a una prassi di natura politica, cioè la pubblicazione volontaria di dichiarazioni o di informazioni fiscali da parte dei Presidenti e dei principali candidati alla carica, sviluppatasi a partire dagli anni Settanta e declinata, a seconda dei

²⁶ 26 U.S.C. §7217(a)-(e).

²⁷ 26 U.S.C. §7217(e)(2).

²⁸ J.J. Thorndike, *Why and When Did the IRS Stop Auditing the President?*, in *Tax Notes*, 27 dicembre 2022.

²⁹ *Internal Revenue Manual*, §3.28.3.5.3, *Mandatory Examination*; §4.2.1.15, che precisa la sottoposizione obbligatoria delle dichiarazioni presidenziali a revisione, priva della possibilità di essere derogata. Si veda anche E. Braden, *Trickle-Down Compliance: How Codifying the Mandatory Presidential Audit Can Improve Tax Morale and Tax Compliance*, in 75 *UC Law SF Journal* 471, 2024.

casi, in forme diverse³⁰.

Questi due strumenti rispondono a esigenze distinte, pur muovendo dalla medesima preoccupazione di fondo. La pubblicazione volontaria consente all'elettorato un controllo diffuso e immediato, mentre all'amministrazione fiscale spetta l'effettuazione di una verifica tecnica, attivata obbligatoriamente e condotta secondo una procedura specificamente prevista per il Presidente e il Vicepresidente, indipendentemente dai criteri ordinari di selezione dei contribuenti³¹. La sola pubblicità, difatti, deve essere considerata insufficiente, dato che la dichiarazione resa nota al pubblico offre una visione parziale della condotta fiscale del Presidente, mancando ogni informazione sull'effettiva interazione fra il contribuente e l'amministrazione³².

La presidenza Trump ha messo alla prova entrambi gli strumenti. Il Presidente si è rifiutato di rendere pubbliche le proprie dichiarazioni dei redditi, adducendo come giustificazione un controllo IRS in corso di realizzazione³³. La questione assume, peraltro, un rilievo enorme proprio nel suo caso, considerata l'ampiezza degli interessi economici mantenuti durante il mandato: la posizione patrimoniale del Presidente, articolata in un complesso di società e partecipazioni riconducibili alla *Trump Organization*, si confronta, infatti, con una disciplina statunitense dei conflitti di interesse, che riserva al vertice dell'Esecutivo un trattamento distinto da quello degli altri funzionari federali.

Allo scopo di separare l'esercizio della funzione pubblica dagli interessi economici del titolare, si sarebbe potuta adottare la consolidata soluzione del *blind trust*, mediante la quale la gestione patrimoniale viene affidata a soggetti indipendenti, ma il Presidente ha seguito un modello differente³⁴, affidando la gestione della *Trump Organization* ai figli e conservando la propria posizione beneficiaria³⁵. In questa cornice la mancata pubblicazione delle dichiarazioni risulta assai più grave rispetto alla mera rottura di una consuetudine politica.

Nell'aprile 2019, Richard Neal, *Chairman* della *Ways and Means Committee*, la commissione della Camera competente in materia fiscale e di bilancio, invocò la propria competenza ai sensi del §6103(f), la disposizione che consente alle commissioni parlamentari competenti di richiedere le dichiarazioni fiscali di un contribuente, al fine di ottenere quelle presidenziali, dichiarando di voler verificare il funzionamento del

³⁰ J.D. Blank, *Presidential Tax Transparency*, in 40 *Yale L. & Pol'y Rev.* 1, 2021.

³¹ E. Braden, *Trickle-Down Compliance: How Codifying the Mandatory Presidential Audit Can Improve Tax Morale and Tax Compliance*, cit., 481.

³² Sul valore della trasparenza fiscale presidenziale come garanzia di fiducia nel sistema tributario, si veda D.J. Hemel, *Can New York Publish President Trump's State Tax Returns?*, in 127 *Yale L.J. Forum* 62, 2017.

³³ J.D. Blank, *Presidential Tax Transparency*, cit., spec. 14-17.

³⁴ Sulla natura non qualificante dello strumento adottato da Trump rispetto al modello del *qualified blind trust*, si vedano i *Remarks* di Walter M. Shaub, Jr., Director, U.S. Office of Government Ethics, at the Brookings Institution, 11 gennaio 2017.

³⁵ Sulla peculiare posizione patrimoniale di Trump, sulla *financial disclosure* e sulla natura del *trust* costituito nel 2017, si veda G. Rando, *President Trump's House of Cards: troppi interessi, nessuna azione risolutiva*, in *DPCE online*, Osservatorio sulla Presidenza Trump, 2017.

programma di revisione obbligatoria. Il Segretario al Tesoro Mnuchin respinse la richiesta, ricevendo il sostegno dell'*Office of Legal Counsel*³⁶, l'ufficio del Dipartimento di Giustizia che svolge la funzione di consulenza giuridica dell'Esecutivo, il quale qualificò come pretestuoso lo scopo dichiarato dalla Commissione, individuando nella pubblicazione delle dichiarazioni di Trump la finalità realmente perseguita³⁷.

Mutato il quadro politico, lo stesso *Office of Legal Counsel* giunse a una diversa conclusione³⁸, riconoscendo il 30 luglio 2021 la sufficienza delle finalità addotte dalla Commissione e affermando l'obbligo del Tesoro di fornire le informazioni richieste³⁹. Il contrasto fra le due *opinions*, rese a distanza di soli due anni dal medesimo ufficio, testimonia quanto il controllo sulle dichiarazioni presidenziali fosse già diventato, ben prima della vicenda del 2026, terreno di conflitto politico.

Il rapporto pubblicato dalla *Ways and Means Committee* nel dicembre 2022 portò, comunque, alla luce una significativa discontinuità nell'applicazione dello specifico programma di controllo presidenziale obbligatorio: l'IRS aveva avviato l'accertamento della dichiarazione 2016 soltanto il 3 aprile 2019, lo stesso giorno della richiesta di Neal. Nel corso del mandato di Trump, il programma venne, dunque, attivato con notevole ritardo e nessuna delle verifiche presidenziali risultò completata entro la conclusione della presidenza⁴⁰.

Sulla base di questa esperienza, il 22 dicembre 2022 la Camera approvò, con 222 voti favorevoli e 201 contrari, un progetto di legge (H.R. 9640) diretto a trasformare la procedura amministrativa in un obbligo legislativo, ma l'*iter* si arrestò con la conclusione del 117° Congresso⁴¹. Il tentativo di codificazione evidenziava la convinzione della necessità di un vincolo normativo, ma, al tempo stesso, la polarizzazione politica non ha agevolato il riconoscimento alla misura di un valore di garanzia neutra del sistema, legata alla fiducia dei contribuenti nell'applicazione uniforme della legge fiscale, meritevole per questo di una tutela più solida⁴².

³⁶ Office of Legal Counsel, U.S. Department of Justice, *Memorandum Opinion for the General Counsel*, Department of the Treasury, Congressional Committee's Request for the President's Tax Returns Under 26 U.S.C. §6103(f), 13 giugno 2019.

³⁷ Sull'*opinion* del 14 giugno 2019 dell'*Office of Legal Counsel*, si veda Roll Call, *Justice Department Sides with Treasury in Blocking Trump Tax Returns*, 14 giugno 2019.

³⁸ Office of Legal Counsel, U.S. Department of Justice, *Ways and Means Committee's Request for the Former President's Tax Returns and Related Tax Information*, 30 luglio 2021.

³⁹ Office of Legal Counsel, *Ways and Means Committee's Request for the Former President's Tax Returns and Related Tax Information*, 30 luglio 2021.

⁴⁰ Sul rapporto della *Ways and Means Committee* del dicembre 2022, si veda D.J. Hemel, *House Democrats' Report on Trump Taxes Highlights IRS's Failures, and Their Own*, in *Lawfare*, 22 dicembre 2022. La circostanza legata alla carenza di risorse dell'IRS per gli accertamenti sui grandi contribuenti, richiamata in una diversa audizione del *Commissioner Charles Rettig* nel marzo 2022, riguarda il contesto generale dell'agenzia e per questa ragione non viene utilizzata nel testo come nesso causale diretto.

⁴¹ *Presidential Tax Filings and Audit Transparency Act of 2022*, H.R. 9640, 117th Cong. (2022); Joint Committee on Taxation, Technical Explanation of H.R. 9640, JCX-20-22, 21 dicembre 2022.

⁴² E. Braden, *Trickle-Down Compliance: How Codifying the Mandatory Presidential Audit Can Improve Tax Morale and Tax Compliance*, cit.

4. Da Littlejohn all'“immunità fiscale”: il caso Trump v. IRS

Charles Littlejohn, consulente esterno dell'IRS dal 2017, acquisì illecitamente e divulgò a due testate giornalistiche informazioni fiscali riservate. Fra il 2019 e il 2020 trasmise al *New York Times* dati relativi a Donald Trump e a soggetti e società a lui collegati. In via separata, sottrasse anche altre informazioni relative a circa 7.600 contribuenti facoltosi e 600 enti, che successivamente trasmise a *ProPublica*. Il 29 gennaio 2024 la giudice distrettuale Ana C. Reyes condannò Littlejohn alla pena massima prevista, cinque anni di reclusione, oltre a tre anni di libertà vigilata e a una sanzione pecuniaria di 5.000 dollari⁴³.

Due anni dopo, il 29 gennaio 2026, Trump, insieme ai figli Donald Jr., Eric e alla *Trump Organization*, ha promosso, contestualmente contro l'IRS e il Dipartimento del Tesoro, una causa civile dinanzi alla *United States District Court for the Southern District of Florida*, fondata sugli artt. 26 U.S.C. §§6103 e 7431(a)(1) e sul *Privacy Act* e diretta a ottenere un risarcimento non inferiore a 10 miliardi di dollari per i danni derivanti dalla divulgazione illecita delle proprie informazioni fiscali⁴⁴.

Fin dall'origine, la causa si è caratterizzata per una configurazione istituzionale singolare: IRS e *Treasury* appartengono all'Esecutivo (di cui lo stesso Trump costituiva evidentemente il vertice costituzionale all'atto dell'azione), mentre la loro difesa in giudizio compete al Dipartimento di Giustizia, anch'esso inserito nell'Esecutivo presieduto dal soggetto che ha promosso l'azione. Lo stesso Trump, interrogato dalla stampa su come intendesse gestire una posizione tanto anomala, ha risposto con un'espressione divenuta poi ricorrente nel dibattito pubblico americano: «*I'm supposed to work out a settlement with myself*»⁴⁵. Il problema è emerso anche davanti alla giudice federale Kathleen Williams: interrogando le parti sulla loro effettiva contrapposizione, al momento della chiusura del procedimento, la giudice ha lasciato aperta la domanda se la causa costituisse davvero una controversia ai sensi dell'*Article III*⁴⁶.

Il successivo 18 maggio il Dipartimento di Giustizia ha annunciato la conclusione dell'accordo transattivo: gli attori hanno ricevuto scuse formali, senza alcun pagamento diretto, e hanno accettato di ritirare *with prejudice* (cioè in modo definitivo e non ripetibile) la causa e due ulteriori pretese amministrative. L'accordo ha istituito anche l'*Anti-Weaponization Fund*, un fondo di 1,776 miliardi di dollari, erogato attraverso il *Judgment Fund*, destinato a risarcire soggetti che ritenessero di essere stati vittime di un uso

⁴³ *United States v. Littlejohn*, n. 1:23-cr-00343 (D.D.C.), sentenza del 29 gennaio 2024, confermata in appello da *United States v. Littlejohn*, n. 24-3019 (D.C. Cir. July 17, 2026), spec. 2-4.

⁴⁴ *Complaint, Trump et al. v. Internal Revenue Service et al.*, n. 1:26-cv-20609 (S.D. Fla. Jan. 29, 2026).

⁴⁵ Sulla dichiarazione di Trump, ampiamente ripresa dalla stampa statunitense, si veda House Judiciary Committee Democrats, *The Top 10 Reasons Donald Trump's \$1.776 Billion "Weaponization" Slush Fund and Super-Pardon for His Family and Businesses Are Unconstitutional, Illegal and a Fraud on the Court*, comunicato, 27 maggio 2026.

⁴⁶ Sull'interrogazione delle parti circa la loro *adverseness* e sull'ordinanza di chiusura del 18 maggio 2026, si veda *Trump v. Internal Revenue Service*, n. 1:26-cv-20609 (S.D. Fla.).

politicamente orientato del potere federale⁴⁷.

Il carattere peculiare della controversia aveva nel frattempo guadagnato l'attenzione del Congresso: lo stesso 18 maggio 93 membri democratici della Camera hanno presentato un *amicus brief*⁴⁸, chiedendo alla Corte di impedire la conclusione dell'accordo, e contestando, fra l'altro, il carattere collusivo del contenzioso e l'impiego di risorse pubbliche previsto dal *settlement*⁴⁹.

Il giorno seguente è stato reso pubblico un *addendum*, sottoscritto dal procuratore generale *ad interim* Todd Blanche, con cui il Governo federale ha rinunciato a una serie di pretese (conosciute o sconosciute) nei confronti degli attori e di numerosi soggetti giuridici collegati, precludendo in via permanente anche verifiche e accertamenti relativi a materie già pendenti o suscettibili di esserlo alla data dell'accordo, comprese le dichiarazioni fiscali presentate anteriormente a tale data⁵⁰. È opportuno distinguere concettualmente almeno tre effetti dell'*addendum*: la rinuncia governativa a pretese suscettibili di essere esercitate nei confronti dei beneficiari; l'estinzione o la preclusione delle verifiche già pendenti; la preclusione di future iniziative amministrative relative a posizioni fiscali pregresse. I tre effetti presentano confini parzialmente sovrapposti, che il §5 ricostruirà più analiticamente alla luce del testo dell'*addendum*.

Il 27 maggio 35 ex giudici federali hanno presentato un'istanza, sostenendo che l'accordo potesse costituire una *fraud on the court*, espressione con cui il diritto processuale statunitense designa un abuso del processo idoneo a compromettere l'integrità della funzione giurisdizionale⁵¹. Il 29 maggio Williams ha ordinato agli attori di rispondere alle contestazioni formulate dagli ex giudici⁵², pronunciandosi anche sulla loro istanza di riapertura del procedimento, già archiviato in seguito alla rinuncia alla causa. Le critiche hanno investito anche il versante propriamente politico e non provenivano soltanto dall'area democratica: anche settori repubblicani hanno espresso riserve sul fondo, ritenendo che vi sia un uso improprio di risorse pubbliche.

Davanti a una sottocommissione della Camera, Blanche ha dichiarato il 2 giugno che l'amministrazione avrebbe definitivamente rinunciato all'attuazione del fondo, ma ha evitato di formalizzare per iscritto tale impegno. Ha confermato invece la perdurante efficacia della disposizione relativa alle pretese fiscali, precisando che essa riguarda posizioni pregresse

⁴⁷ U.S. Department of Justice, Office of Public Affairs, *Justice Department Announces Anti-Weaponization Fund*, comunicato stampa, 18 maggio 2026.

⁴⁸ Si tratta di una memoria scritta con cui un soggetto estraneo alla causa sottopone al giudice argomenti od osservazioni rilevanti per la decisione. Sull'istituto e sulla sua diffusione nella prassi della Corte Suprema, si veda J.D. Kearney, T.W. Merrill, *The Influence of Amicus Curiae Briefs on the Supreme Court*, in 148 *U. Pa. L. Rev.* 743, 2000.

⁴⁹ *Amicus Brief* dei 93 membri democratici della Camera, *Trump v. Internal Revenue Service*, n. 1:26-cv-20609 (S.D. Fla. May 18, 2026).

⁵⁰ *Addendum al settlement*, firmato da Todd Blanche, 19 maggio 2026, pubblicato sul sito del Dipartimento di Giustizia.

⁵¹ *Motion for Relief from Judgment or Order*, presentata dai 35 ex giudici federali, *Trump v. Internal Revenue Service*, n. 1:26-cv-20609 (S.D. Fla. May 27, 2026).

⁵² *Order*, *Trump v. Internal Revenue Service*, n. 1:26-cv-20609 (S.D. Fla. May 29, 2026).

e risulta priva di effetti sulle dichiarazioni future⁵³. Inevitabilmente il dibattito si è acceso su questa misura: può, infatti, l'Esecutivo transigere con il proprio Presidente, quando questo agisce come parte privata in una causa, fino al punto di neutralizzare, nei suoi confronti, l'esercizio di poteri che la legge attribuisce all'amministrazione fiscale?

5. I limiti giuridici all'“autoimmunità” fiscale del Presidente

Il §7122 dell'*Internal Revenue Code* disciplina la possibilità di comporre in via transattiva le responsabilità civili e penali derivanti dalla legislazione tributaria federale, distinguendo due fasi: il Segretario del Tesoro può esercitarla prima che una causa concernente tali responsabilità venga trasmessa o deferita (*referred*), al *Department of Justice*, per l'esercizio dell'azione o della difesa, mentre, dopo il deferimento, le prerogative passano all'*Attorney General* o a un suo delegato⁵⁴.

La prima questione riguarda l'oggetto di questo deferimento. La causa promossa da Trump era un'azione risarcitoria per divulgazione illecita di dati fiscali e, in quanto tale, è stata affidata alla difesa del Dipartimento di Giustizia. Le verifiche fiscali coperte dall'*addendum* del 19 maggio sembrano però appartenere a una materia diversa, relativa alla posizione tributaria sostanziale di Trump e delle imprese a lui collegate. Il problema non è, dunque, soltanto individuare chi abbia, in astratto, il potere di transigere, ma se quelle specifiche posizioni fiscali possano considerarsi comprese nella causa effettivamente deferita al *Department of Justice*, dato che rispetto a queste non risulta intervenuto uno specifico deferimento ai sensi del §7122.

Su quest'ultimo punto la dottrina tributaristica italiana offre un termine di paragone funzionalmente comparabile: sebbene muova da premesse profondamente diverse, il dibattito sulla cd. indisponibilità dell'obbligazione tributaria⁵⁵, cioè sulla possibilità per l'amministrazione fiscale di disporre consensualmente della pretesa impositiva, si occupa da tempo del tema se un simile potere richieda una base giuridica precisa oppure trovi un limite generale nei principi costituzionali di capacità contributiva e uguaglianza.

Negli Stati Uniti il parametro legislativo più pertinente è il §7217, che, come ricostruito al §2, vieta di chiedere all'IRS, direttamente o indirettamente, l'avvio o la cessazione di un accertamento relativo a un determinato contribuente. La sua applicazione al caso Trump del 2026 incontra una prima difficoltà testuale: l'*addendum* è stato sottoscritto da Todd Blanche, in qualità di *Attorney General ad interim*, e l'*Attorney General* è l'unico soggetto espressamente escluso dal novero delle *applicable persons*

⁵³ Dichiarazione di Blanche del 2 giugno 2026, resa davanti alla *House Appropriations Subcommittee for Commerce, Justice, Science, and Related Agencies*.

⁵⁴ 26 U.S.C. §7122(a).

⁵⁵ Si vedano, *ex aliis*, G. Falsitta, *Natura e funzione dell'imposta, con speciale riguardo al fondamento della sua "indisponibilità"*, in S. La Rosa (a cura di), *Profili autoritativi e consensuali del diritto tributario*, Milano, 2008, 45 ss.; P. Russo, *Indisponibilità del tributo e definizioni consensuali delle controversie*, *ivi*, 110 ss.; S. La Rosa, *Accordi e transazioni nella fase di riscossione dei tributi*, in *Riv. dir. trib.*, I, 2008, 313 ss.; P. Versighioni, *Accordo e disposizione nel diritto tributario*, Milano, 2001.

elencate dal §7217(e)(2).

Una lettura esclusivamente formale, concentrata soltanto sul soggetto che materialmente sottoscrive l'accordo, lascerebbe fuori dall'ambito di applicazione della disposizione operazioni negoziali capaci di produrre il medesimo risultato che il §7217 vieta di perseguire mediante una richiesta rivolta all'amministrazione fiscale. Inoltre, resta da definire il perimetro della formula «*directly or indirectly*» del §7217(a), il cui significato la norma non definisce in modo più esplicito e che in teoria può comportare l'estensione del divieto a richieste mediate attraverso lo strumento negoziale del *settlement* (e non applicarsi esclusivamente a istruzioni amministrative esplicite).

Un altro profilo riguarda il rapporto fra il controllo presidenziale sull'Esecutivo e l'esistenza di un'autentica contrapposizione fra le parti in giudizio. Le formulazioni più forti della teoria dell'*unitary executive*⁵⁶ ricavano dall'*Article II* della Costituzione un ampio potere presidenziale di direzione e controllo dell'intero apparato esecutivo, comprese le agenzie amministrative come l'IRS, portando a una conseguenza rilevante per la questione in esame: quanto più si ritiene intenso il controllo del Presidente sul *Department of Justice* e sulle agenzie esecutive, tanto più difficile diventa sostenere che la controparte governativa abbia negoziato l'accordo in condizione di autentica indipendenza rispetto al medesimo Presidente che ne era, al contempo, il beneficiario.

Si pone, allora, il problema se possa ritenersi soddisfatto il requisito dell'*adverseness*, ossia dell'effettiva contrapposizione di interessi fra le parti che l'*Article III* della Costituzione richiede affinché sussista una *case or controversy* suscettibile di essere decisa da un giudice federale, quando il Presidente promuova un giudizio contro agenzie appartenenti al medesimo Esecutivo che egli dirige. In questa configurazione, si può sostenere, infatti, che venga meno il requisito dell'*adverse party*, perché precedenti quali *United States v. Windsor* e *INS v. Chadha* consentono l'esercizio della giurisdizione quando il Governo concorda nel merito con la controparte, ma non nell'ipotesi in cui uno stesso soggetto controlla sostanzialmente entrambi i lati della controversia. In *United States v. Nixon* risultava, invece, distinguibile, perché l'organo contrapposto al Presidente in quel caso, lo *Special Prosecutor*, cioè il procuratore speciale incaricato dell'indagine, disponeva di un'indipendenza garantita da apposite norme⁵⁷. Sul piano fattuale, è stato osservato⁵⁸ che per un periodo di 109 giorni nessun avvocato era risultato formalmente comparso per difendere le agenzie governative convenute, circostanza che rende particolarmente concreto il dubbio sull'effettiva contrapposizione processuale fra le parti.

Un'ultima problematica è legata all'*Article II*, §1, cl.7 della Costituzione statunitense, che stabilisce la retribuzione presidenziale, vietando che essa venga aumentata o diminuita durante il mandato, e disponendo che il

⁵⁶ Sulla teoria dell'*unitary executive*, si vedano S.G. Calabresi, S.B. Prakash, *The President's Power to Execute the Laws*, in 104 *Yale L.J.* 541, 1994; e, in senso critico, L. Lessig, C.R. Sunstein, *The President and the Administration*, in 94 *Colum. L. Rev.* 1, 1994.

⁵⁷ M.I. Hall, "A Settlement with Myself": Can the President Sue the United States Government in an Article III Court?, in 175 *U. Pa. L. Rev. Online*, 2026.

⁵⁸ *Ibidem*.

Presidente non possa ricevere dagli Stati Uniti (o da uno degli Stati federati) alcun altro *emolument*, termine che indica genericamente un vantaggio o compenso economico, in una clausola comunemente designata come *Domestic Emoluments Clause*. La stessa giudice Williams ha segnalato il possibile problema costituzionale posto dal beneficio fiscale derivante dall'*addendum* proprio con riferimento al divieto di incrementare la retribuzione presidenziale durante il mandato.

Resta un tema distinto se il medesimo beneficio possa rilevare anche sotto il più ampio profilo della clausola relativa agli *emoluments*: la dottrina costituzionalistica statunitense discute da tempo, e in modo non concorde, l'esatta portata di questo termine⁵⁹. Una lettura ampia qualifica *emolument* qualunque vantaggio economico ricevuto dal titolare della carica, collegandolo a un più generale principio anticorruzione desumibile dalla struttura complessiva della Costituzione⁶⁰, mentre una interpretazione più restrittiva lo riferisce ai soli compensi economicamente apprezzabili ricevuti in ragione dell'esercizio della funzione pubblica, escludendo dall'ambito della clausola le ordinarie transazioni private. La riconducibilità del beneficio fiscale previsto dall'*addendum* a questo secondo parametro dipende, dunque, dall'estensione attribuita alla nozione di *emolument*.

6. La risposta giudiziaria: l'ordinanza Williams del 13 luglio

L'istanza dei 35 ex giudici federali chiedeva, dunque, alla Corte di revocare la propria archiviazione del caso ai sensi della *Rule 60* delle regole processuali federali, cioè la norma che consente, in casi eccezionali, di riaprire un giudizio già formalmente concluso, sostenendo che il *settlement* e appunto la sua archiviazione costituissero una *fraud on the court*⁶¹, la quale, se accertata, giustifica la riapertura di un giudizio anche a distanza di tempo dalla sua chiusura⁶². Come anticipato, Williams ha ordinato agli attori di rispondere entro il 12 giugno alle accuse di collusione, all'ipotesi che il procedimento fosse stato utilizzato per fini ingannevoli e alla possibile configurabilità di una *fraud on the court*⁶³. L'ordinanza del 13 luglio, un documento di cinquantasei pagine, rappresenta la risposta a quella richiesta.

Il nucleo della decisione riguarda l'assenza di un'autentica *adverseness* fra le parti. La giudice scrive che non c'è stata mai una reale contrapposizione, né una vera *case or controversy*, né alcun dubbio su chi avrebbe prevalso, perché l'attore principale e il Governo convenuto rappresentavano, nelle sue parole, «*a fully realized unitary interest*»⁶⁴. A

⁵⁹ R.G. Natelson, *The Original Meaning of "Emoluments" in the Constitution*, in 52 *Ga. L. Rev.* 1, 2017; S.B. Tillman, *Business Transactions and President Trump's "Emoluments" Problem*, in 40 *Harv. J.L. & Pub. Pol'y* 759, 2017.

⁶⁰ Z. Teachout, *The Anti-Corruption Principle*, in 94 *Cornell L. Rev.* 341, 2009.

⁶¹ Sulla *fraud on the court*, si vedano Fed. R. Civ. P. 60(d)(3); *Hazel-Atlas Glass Co. v. Hartford-Empire Co.*, 322 U.S. 238 (1944).

⁶² Motion for Relief from Judgment or Order, or, in the Alternative, for Leave to Appear as Amici Curiae, DE 63, *Trump v. Internal Revenue Service*, n. 1:26-cv-20609 (S.D. Fla. May 27, 2026).

⁶³ Order, DE 65, *Trump v. Internal Revenue Service*, n. 1:26-cv-20609 (S.D. Fla. May 29, 2026), 2026 WL 1506030.

⁶⁴ Order, DE 106, *Trump v. Internal Revenue Service*, n. 1:26-cv-20609 (S.D. Fla. July 13,

sostegno di questa conclusione, la giudice richiama un *executive order*⁶⁵, firmato da Trump nel febbraio 2025, secondo cui nessun funzionario dell'Esecutivo avrebbe potuto, nell'esercizio delle proprie funzioni ufficiali, sostenere in giudizio una posizione giuridica contraria all'opinione del Presidente su una questione di diritto, salvo specifica autorizzazione: proprio per questo, il Dipartimento di Giustizia non avrebbe assunto nel procedimento una posizione effettivamente avversa a quella del Presidente.

Dal punto di vista più specificamente tributario, l'ordinanza affronta il §7217 in termini netti: Williams afferma che la disposizione dell'*addendum*, diretta a impedire verifiche fiscali relative alle posizioni pregresse di Trump, dei suoi figli e dei soggetti giuridici a loro collegati «*directly contravenes*» il §7217, riproducendo così nell'ordinanza la formula legislativa che vieta a una *applicable person* di chiedere, direttamente o indirettamente, a un funzionario dell'IRS di avviare o interrompere un accertamento relativo alla posizione fiscale di un determinato contribuente.

È una conferma giudiziale di uno dei problemi centrali individuati al §5, sebbene l'ordinanza non si soffermi sull'eccezione testuale relativa all'*Attorney General* e lasci, quindi, irrisolto il problema interpretativo specifico sollevato in quella sede. Inoltre, la stessa ordinanza osserva che il conferimento di un beneficio fiscale potenzialmente pari a milioni di dollari solleva un'ulteriore questione di ordine costituzionale, relativa al divieto di incrementare la retribuzione del Presidente durante il mandato, ai sensi dell'*Article II*, §1, cl.7, così anticipando in sede giudiziale il profilo relativo alla cd. *Compensation Clause*.

Infine, bisogna distinguere con precisione ciò che l'ordinanza decide da ciò che lascia aperto. Sul primo piano, quello dell'abuso del processo, Williams giunge a una conclusione netta: scrive che la causa non fu promossa per far valere un diritto, ma per manipolare il processo giudiziario, al fine di ottenere benefici altrimenti non conseguibili in un contenzioso autentico, proprio perché le parti non erano avverse. Da questa argomentazione derivano conseguenze concrete: l'ordinanza vieta alle parti di invocare o citare il presunto *settlement* in qualunque procedimento giudiziario, amministrativo, regolatorio, arbitrale o altro procedimento ufficiale, come prova che nella causa fosse stato effettivamente raggiunto un accordo transattivo; deferisce l'avvocato Alejandro Brito, difensore di Trump, all'ordine forense della Florida; vieta per un anno all'avvocato Daniel Epstein di chiedere presso il distretto meridionale della Florida l'ammissione temporanea a esercitare *pro hac vice*, cioè l'autorizzazione che consente a un avvocato di patrocinare eccezionalmente presso un tribunale in cui non è stabilmente abilitato; dispone la trasmissione dell'ordinanza agli ordini forensi di New York e del Distretto di Columbia, ove risultavano già pendenti procedimenti disciplinari riguardanti l'*Attorney General ad interim* Blanche e l'*Associate Attorney General* Woodward.

Per quanto concerne, invece, la validità sostanziale dell'accordo transattivo, l'ordinanza si ferma: in una nota, Williams scrive espressamente che la questione se l'accordo privato fra le parti sia valido ed eseguibile «*is not before this court*», non è cioè oggetto del giudizio. La distinzione è

2026), 2026 WL 2015525.

⁶⁵ Executive Order 14215, *Ensuring Accountability for All Agencies*, 18 febbraio 2025, §7.

importante: l'ordinanza colpisce l'uso che le parti hanno fatto del processo per legittimare l'accordo, ma non l'intesa in sé, la cui sorte resta perciò, almeno sul piano di questa specifica decisione, non definita.

La prossimità temporale della decisione limita ancora la disponibilità di commenti dottrinali organici, ma il quadro delle reazioni istituzionali era già ampio prima della stessa ordinanza: come ricostruito al §4, il 18 maggio 93 deputati democratici avevano presentato un *amicus brief* per contestare preventivamente l'accordo e il 23 giugno un gruppo di 23 procuratori generali statali, guidato dall'*Attorney General* della California Rob Bonta, aveva depositato un proprio *amicus brief* a sostegno della riapertura del procedimento⁶⁶.

7. Dal caso Trump al problema generale: neutralità dell'amministrazione fiscale e limiti alla disponibilità del tributo

La domanda di partenza, se Trump potesse ottenere una simile forma di autoimmunità fiscale, va ora riformulata in termini più generali: quali garanzie impediscono che chi controlla politicamente l'amministrazione possa modificare, attraverso di essa, la propria posizione giuridica individuale? Posta in questi termini, la questione riguarda ogni sistema in cui il vertice dell'Esecutivo sia, al tempo stesso, soggetto passivo dell'imposizione fiscale. Senza prospettare una comparazione sistematica fra ordinamenti profondamente diversi, il caso statunitense offre, in conclusione, alcuni spunti per osservare come il medesimo problema possa essere inquadrato alla luce di principi e categorie propri dell'ordinamento italiano.

Tre profili possono essere brevemente richiamati.

Il primo riguarda la neutralità dell'amministrazione fiscale nei confronti del potere politico. L'ordinamento statunitense affida questa garanzia a una norma specifica, collocata fra le fattispecie penali del Codice fiscale federale, costruita appositamente per impedire al vertice politico di sollecitare l'avvio o la cessazione di un accertamento fiscale individuale. Nell'ordinamento italiano il problema ricade anzitutto entro la garanzia generale di imparzialità della pubblica amministrazione, sancita dall'art. 97 della Costituzione, che trova applicazione anche per quanto concerne l'azione della PA finanziaria⁶⁷. Nell'ordinamento italiano manca una previsione legislativa specificamente costruita sul modello di quella statunitense e il problema può essere ricondotto a un principio amministrativo di carattere generale, la cui applicazione alla materia finanziaria dipende dall'elaborazione della giurisprudenza e della dottrina.

⁶⁶ Sull'*amicus brief* dei 93 deputati, si veda *supra*, §4. Sull'*amicus brief* dei 23 procuratori generali statali, guidati dall'*Attorney General* della California Rob Bonta, del 23 giugno 2026, si veda il comunicato ufficiale del *California Department of Justice*.

⁶⁷ Sul principio di imparzialità, si vedano Cass., Sez. Un., 21 novembre 2024, n. 30051, che riconduce espressamente l'azione dell'amministrazione finanziaria ai principi di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 Cost., nonché, anche con specifico riguardo all'esercizio dei poteri di controllo, G. Vanz, *Il diritto ad una buona amministrazione e la proporzionalità e ragionevolezza delle attività conoscitive e di controllo dell'amministrazione finanziaria*, in M. Pierro (a cura di), *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, Milano, 2019, 189 ss.

Il secondo pilastro riguarda l'uguaglianza nell'imposizione. Negli Stati Uniti il problema emerge soprattutto sul terreno della neutralità dell'amministrazione tributaria, come mostra l'esigenza, discussa dalla dottrina statunitense, di un'*even-handed administration*, cioè di un'amministrazione fiscale che applichi la legge in modo uniforme, indipendentemente dall'identità politica del contribuente⁶⁸. Nell'ordinamento italiano lo stesso problema può essere formulato anche come questione di eguaglianza tributaria, grazie al rapporto che unisce gli artt. 3 e 53 della Costituzione: la Corte costituzionale afferma costantemente che l'art. 53 costituisce «espressione specifica in materia tributaria del più generale principio di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.»⁶⁹.

Il terzo profilo riguarda i limiti alla disponibilità della pretesa fiscale da parte dell'amministrazione. Il §7122 dell'*Internal Revenue Code* contiene una disciplina legislativa del potere di compromise e della relativa competenza fra Tesoro e Dipartimento di Giustizia, delimitata dal meccanismo del deferimento fra le due amministrazioni⁷⁰. Un possibile termine di raffronto nell'esperienza italiana è offerto dal dibattito dottrinale sulla cd. indisponibilità dell'obbligazione tributaria, relativo ai limiti entro i quali l'amministrazione finanziaria può disporre consensualmente della pretesa impositiva. I termini del confronto restano profondamente diversi: negli Stati Uniti una norma attribuisce e ripartisce il potere di transigere, mentre in Italia c'è un forte dibattito sui limiti entro i quali l'amministrazione può disporre della pretesa tributaria. Resta però condiviso dai due ordinamenti il problema di fondo, fino a che punto la discrezionalità amministrativa possa spingersi nella gestione della pretesa fiscale?

Evidentemente questi spunti non consentono di concludere che una vicenda come quella qui ricostruita risulterebbe impossibile in Italia, dato che una simile affermazione richiederebbe un'indagine autonoma e ben più ampia, ma aiutano a riconoscere e isolare un problema comune, cioè quello delle garanzie dirette a impedire che la discrezionalità amministrativa in materia fiscale si trasformi in un privilegio individuale a favore di chi detiene il potere politico. Le risposte offerte dai diversi ordinamenti possono poi fondarsi su combinazioni differenti di legalità tributaria, separazione dei poteri, imparzialità amministrativa, responsabilità penale e controllo giurisdizionale.

Il caso qui esaminato mostra che nessuna di queste garanzie, per quanto solida sulla carta, esclude di per sé il rischio di un uso improprio dell'amministrazione fiscale da parte di chi la dirige: evidenza, invece, quanto sia necessaria la loro reciproca integrazione e quanto risulti fragile un sistema di garanzie, quando il controllo giurisdizionale viene attivato soltanto dall'iniziativa di soggetti estranei al procedimento originario, mentre le parti direttamente coinvolte restano prive di un autentico interesse contrapposto.

⁶⁸ B.T. Camp, *Tax Administration as Inquisitorial Process and the Partial Paradigm Shift in the IRS Restructuring and Reform Act of 1998*, cit.

⁶⁹ Corte cost., sent. 1° giugno 2023, n. 108; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentt. nn. 149/2021, 142/2014, 116/2013, 111/1997, ord. 341/2000. Sull'origine di questo orientamento, si veda Corte cost., sent. 21 novembre 1963, n. 155.

⁷⁰ 26 U.S.C. §7122(a).

Davide Ragone
Dip.to di Scienze sociali ed economiche
Sapienza - Università di Roma
davide.ragone@camera.it

