

«A loaded weapon»: gli Emergency Powers del Presidente americano tra costruzione del muro e separazione dei poteri*

di Luca Pietro Vanoni **
(22 Marzo 2019)

Durante la terza stagione della fortunata serie televisiva *House of Cards*, il presidente Frank Underwood, infastidito dal diniego del Congresso ad approvare un suo programma politico (American Works), decide di ricorrere allo stato di emergenza, riallocando i fondi destinati alla Federal Emergency Management Agency per finanziare tale programma. Non sappiamo se Trump sia un fan della serie, ma colpisce come il plot televisivo sia molto simile alla strategia messa in atto dalla Casa Bianca per superare l'empasse provocato dallo shutdown più lungo della storia americana e dal fermo rifiuto del Congresso a finanziare la costruzione del muro di confine fortemente voluto da Trump.

Il caso, nella sua complessità, porta alla luce alcune delle contraddizioni più significative del costituzionalismo americano sotto il profilo della divisione dei poteri. Tutto è nato dall'esito delle elezioni di midterm dello scorso novembre che hanno consegnato la maggioranza della Camera ai democratici e, con essa, il controllo sul bilancio federale che, in America, deve essere approvato dal Congresso e successivamente firmato dal Presidente.

Tale risultato ha innescato la miccia dell'acceso scontro politico tra la Presidenza e il Congresso sulla già discussa necessità/opportunità di finanziare il South Borders Wall. Dopo un braccio di ferro durato per oltre 35 giorni sulla approvazione del bilancio federale, che è costato il blocco di numerose attività amministrative e gravi disagi ai cittadini e ai dipendenti governativi rimasti senza stipendio, il Presidente ha infine firmato il bilancio il 25 gennaio, non esimendosi però, al contempo, dal minacciare il ricorso a misure straordinarie in caso di mancato accordo con il Congresso sulla costruzione del muro. Così, di fronte alla perdurante resistenza della maggioranza parlamentare, Trump ha dichiarato lo scorso 15 febbraio lo stato di emergenza nazionale giustificando tale misura in ragione della grave minaccia «[to the] core national security interests» provocata dalla «large-scale» e «long-standing» crisi sull'immigrazione illegale.

L'esercizio degli Emergency Powers da parte dell'esecutivo è un tema profondamente radicato nel costituzionalismo americano; sebbene infatti il modello di presidenza voluto dai Framers fosse sostanzialmente subordinato al Congresso quale titolare dell'indirizzo politico¹, la storia costituzionale americana ha mostrato più di una volta, anche in epoca liberale, l'uso presidenziale di poteri straordinari per far fronte a casi di emergenza nazionale. La Costituzione, in realtà, non attribuisce espressamente tali poteri al Presidente. Allo stesso tempo, però, tale prerogativa può essere considerata come immanente allo stesso potere esecutivo (seguendo, ad esempio, la prospettiva descritta da John Locke in *Two Treatises of Government*) ed anche ricavata implicitamente da alcune clausole costituzionali. Tra queste si ricordino l'Art. I sec. 8 che attribuisce al Presidente l'autorità di «provide for the common Defense and general Welfare», o l'Art. II, sec. 3 (*Take Care Clause*) in virtù del quale il Presidente «has the duty to take care that the laws be faithfully executed [in order to] to preserve the United States as a nation (...)» e, pertanto, «can take care of by declaring an emergency and doing what is permissible»². E così, nel corso degli anni, molti sono stati i Presidenti che, da Washington fino a Lincoln, hanno utilizzato tali prerogative per risolvere gravi crisi nazionali, fornendo interpretazioni tra loro anche diverse, come ben testimoniato dal dibattito tra Theodore Roosevelt e William Taft sulla c.d. «stewardship theory»³.

¹ Cfr. G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, Torino, 2000.

² M. Tushnet, *Can The President Declare A National Emergency To Build The Wall?*, Podcast www.constitutioncenter.org, 10 gen. 2019

³ Cfr. *National Emergency Powers*, Congressional Research Service, <https://fas.org/sgp/crs/natsec/98-505.pdf>, 27 feb. 2019.

Accanto alle prerogative costituzionali, il sistema americano attribuisce al Presidente una serie di poteri che vengono delegati, tramite legge, dal Congresso. Tale disciplina, ampiamente utilizzata da Franklin Roosevelt, si interseca con la delicata pratica della delega legislativa che si inserisce, a sua volta, nel complessivo disallineamento della divisione dei poteri originata dalla constitutional transformation avviata dal New Deal⁴. La crescente importanza del Presidente, frutto di tale trasformazione costituzionale, ha portato infatti al superamento della non-delegation doctrine e all'esponentiale aumento della prassi delle deleghe legislative. Ciò ha condotto ad un ricorrente utilizzo delle Emergency Proclamations da parte di molti Presidenti, a cui è stato così consentito di attivare numerosi poteri delegati in modo talvolta discutibile, come dimostra la *Proclamation 2039 - Bank Holiday*, attraverso la quale Roosevelt ha potuto avviare pervasivi controlli sulla attività bancaria sfruttando le disposizioni contenute nel *Trading with the Enemy Act* del 1917 (40 Stat. 411).

Per contenere l'espansione di tale prassi, il Congresso ha pertanto approvato nel 1974 il *National Emergency Act* (art. 50 U.S.C. § 1601–1651- NEA) che proceduralizza lo stato di emergenza nazionale, affidando al Congresso poteri di controllo e revoca sull'operato del Presidente. Nata a seguito dell'era Nixon con l'obiettivo di riaffermare l'equilibrio tra potere legislativo ed esecutivo, tale legge costringeva il Presidente a dichiarare formalmente lo stato di emergenza nazionale quale condizione necessaria e preliminare per attivare i poteri già delegati da numerose disposizioni nazionali. Tale *Proclamation* formale era poi sottoposta al controllo del Congresso, cui era riservato il potere di revoca attivabile con il voto anche di una sola camera e senza la firma del Presidente (legislative veto).

Questo meccanismo, tuttavia, si è in realtà rivelato inefficace per effetto della decisione della Corte Suprema nel caso *INS v. Chada* (1983), in cui i giudici hanno cancellato la pratica del legislative veto, ritenendo che ogni deliberazione del Congresso debba essere trattata alla stregua di una legge federale e necessiti quindi a) del voto di entrambe le camere e b) della firma presidenziale, e sia quindi sottoposta al suo potere di veto. In questo modo, «the protections that Congress wrote into the law to protect its own power when the president declared an emergency were eliminated by the Supreme Court»⁵; l'unico modo che residua infatti al Congresso per opporsi efficacemente alla *Proclamation* è quello di superare il (molto probabile) veto presidenziale ottenendo la supermajority dei 2/3.

È in questo contesto generale che si pone, oggi, la problematica costituzionale sulla *Presidential Proclamation 9844 on Declaring a National Emergency Concerning the Southern Border of the United States* (84 Fed. Reg. 4949) approvata da Trump lo scorso 15 febbraio. Tale documento rinvia esplicitamente alle sezioni 201 e 301 del NEA, che conferiscono al Presidente «special or extraordinary power (...) during the period of a national emergency» (sec. 201) e gli impongono di «specifies the provisions of law under which he proposes that he (...) will act» (sec. 301). In ottemperanza a quest'ultima disposizione, la Casa Bianca ha indicato le sezioni 12302, 2808 284, Titolo 10, USC quali fonti normative utilizzate: richiamando il combinato disposto di queste norme, Trump ha in programma di riallocare risorse economiche già stanziata ad altre agencies e di utilizzare i poteri conferiti al Secretary of Defence per realizzare «a military construction project»⁶.

Come noto, la dichiarazione di Trump ha suscitato vive polemiche nell'opinione pubblica americana. In termini generali, la maggioranza degli osservatori ha rimproverato al Presidente di aver utilizzato poteri straordinari conferiti in caso di emergenza per la

⁴ Cfr. B. Ackerman, *We the People. Foundation*, Harvard, 1993; G. Bognetti, *La divisione dei poteri*, Torino, 2001.

⁵ K.L. Scheppele, *Trump's not-Emergency Emergency*, in *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/trumps-non-emergency-emergency/>, 15 feb. 2019.

⁶ Cfr. *Presidential Proclamation on Declaring a National Emergency Concerning the Southern Border of the United States*, 15 feb. 2019, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-declaring-national-emergency-concerning-southern-border-united-states/>

realizzazione di un proprio progetto politico fortemente sponsorizzato in campagna elettorale. Aggirando in modo subdolo il diniego del Congresso, Trump avrebbe dato prova, ancora una volta, della sua inattitudine istituzionale alimentata da una vivida retorica anti-establishment.

Da più parti, inoltre, è stato sottolineato come la definizione di emergenza nazionale accolta e sfruttata dal Presidente per attivare tali poteri speciali sia a ben vedere controversa o, persino, capace di rivelare - alla prova di alcuni dati - la sua duplice inconsistenza pratica. Da un lato, infatti, priva di senso sarebbe la decisione di invocare una situazione di emergenza a fronte di un fenomeno quale quello dei flussi migratori dal Messico che non è certo una novità per gli Stati Uniti. Dall'altro, i dati mostrano come il controllo dell'immigrazione clandestina proveniente dal confine messicano sia significativamente migliorato negli ultimi anni. La conseguente riduzione degli ingressi testimonierebbe quindi, forse, l'efficacia di politiche di contenimento dei flussi migratori diverse da quelle prospettate dal Presidente e che, ad ogni qual modo, non giustificerebbero lo stato di emergenza. A riprova di ciò, lo stesso Trump ha dichiarato che «I could do the wall over a longer period of time, I didn't need to do this, but I'd rather do it much faster»⁷, ammettendo implicitamente come la decisione di dichiarare lo stato di emergenza nazionale non sia giustificata dall'insorgere di eventi straordinari quanto, piuttosto, dal desiderio di completare velocemente l'opera promessa.

Il Congresso americano ha altresì recentemente approvato a larga maggioranza il *Border Security Act* in cui, tra l'altro, sono stati stanziati \$1.375 miliardi per il finanziamento di parte del muro nella valle del Rio Grande; questa disposizione, unitamente ad altri stanziamenti già previsti dai bilanci 2017 e 2018 (\$ 1.700 miliardi) e ai fondi stanziati per la lotta al narcotraffico e reperibili nel bilancio del Department of Defense avrebbero potuto servire, quanto meno, ad avviare l'opera coprendo la maggior parte dei costi⁸. Ancora una volta, dunque, sembrano venir meno le ragioni pratiche che supportano la decisione di dichiarare l'emergenza nazionale: come ricordato da Sheppele, Trump «could have built his wall without closing the government and declaring an emergency»⁹.

Benché questi elementi fattuali possano mettere in discussione l'opportunità, nel caso di specie, del ricorso agli emergency powers, allo stesso tempo, sotto il profilo strettamente giuridico può essere complicato sostenere l'illegittimità (e non solo l'inopportunità) della *Proclamation* di Trump. In primo luogo, il NEA non definisce le precondizioni necessarie per dichiarare lo stato di emergenza nazionale, lasciando, al riguardo, ampia discrezionalità al Presidente. La ragione di una simile lacuna è da cercare provando a contestualizzare tale legge nel periodo storico in cui è stata approvata, cogliendone così il legame con il tentativo posto in essere dai Congressi degli anni Settanta di contenere, con un controllo *ex post*, l'espansione del potere presidenziale sviluppatasi a partire dal New Deal. È in questa prospettiva di ribilanciamento dei poteri che devono essere letti gli sforzi di limitare il fenomeno delle deleghe legislative in bianco attraverso il meccanismo del legislative veto, nonché di controllare l'azione militare dei Presidenti attraverso la *War Power Resolution* del 1973 (50 U.S.C. 1541–1548), a cui si aggiunge, nel 1976, proprio l'approvazione del NEA. La scelta di non definire le condizioni di attivazione della emergenza nazionale era stata dunque pensata in combinato disposto con il meccanismo di controllo successivo predisposto dal NEA; si spiega, dunque, il motivo che ha spinto a delegare al Presidente la definizione stessa di emergenza nazionale e la possibilità per il Congresso (*rectius*, anche per una sola camera) di revocarne eventualmente l'efficacia attraverso una risoluzione approvata a maggioranza

⁷ Cfr. E. Loach, *I Didn't Need to Do This*: Donald Trump Declares a National Emergency, in *The New Yorker*, <https://www.newyorker.com/news/current/i-didnt-need-to-do-this-donald-trump-declares-a-national-emergency>, 15 feb. 2019.

⁸ cfr. *Fact Sheets* del 15 feb. 2019 <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-border-security-victory/>

⁹ K.L. Scheppele, *Trump's not-Emergency Emergency Part II*, in *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/trumps-non-emergency-emergency-part-ii/>, 17 feb. 2019.

semplice. Come anticipato, però, tale disposizione è stata dichiarata incostituzionale dalla sentenza della Corte Suprema *INS v. Chada* che ha, per tal via, consegnato nelle mani del Congresso un'arma spuntata; oggi, pertanto, la *Proclamation* presidenziale può essere revocata solo con la maggioranza di 2/3 di ciascuna camera, ovvero sia l'unica maggioranza capace di superare il probabile veto presidenziale.

Questo è, del resto, quanto avvenuto nelle scorse settimane. Dopo aver rilevato l'inconsistenza della *Proclamation* di Trump, evidenziando «a reckless disregard for the separation of powers and for [Trump's] own responsibilities under our constitutional system», il Congresso ha approvato in entrambe le camere una risoluzione congiunta (H.J. Res. 46) che dichiara cessato lo stato di emergenza. Se il voto della Camera del 26 febbraio 2019 (252 a favore, 182 contro) poteva apparire scontato vista la maggioranza democratica, meno prevedibile è stato il voto del Senato. Quest'ultimo, infatti, nella seduta del 17 febbraio ha approvato la risoluzione con 59 voti a favore, grazie al voto decisivo di 12 Senatori repubblicani. Trump, dal canto suo, ha già esercitato il suo potere di veto, costringendo il Congresso ad ottenere, nella seduta del 26 febbraio prossimo, il voto di due terzi dei membri di ciascuna camera (290 Rappresentanti e 67 Senatori) per superare il veto presidenziale (*Presentment Clause* Art. I, sez. 7, Cost.).

La *Proclamation* di Trump non è però stata messa in discussione solo all'interno dell'arena politica ma è stata sfidata anche di fronte ai giudici federali in due diversi ricorsi presentati da alcuni cittadini americani (*Alvarez v. Trump*) e da sedici Stati guidati dal Procuratore generale californiano Xavier Becera (*State of California et al. v. Trump*). Pur fondati su motivi parzialmente diversi, entrambi i ricorsi eccepiscono la violazione della separazione orizzontale dei poteri che conferisce al Congresso il compito di disporre, con legge, l'allocazione delle risorse. Per i ricorrenti, infatti, la decisione di Trump non è supportata da una «concreta ed effettiva emergenza», quanto piuttosto dal perdurante rifiuto del Congresso a finanziare l'opera; un rifiuto che ha spinto la Casa Bianca ad ideare nuove strategie per reperire i fondi necessari attraverso «an unilateral executive action». Così facendo, tuttavia, tale strategia si pone in contrasto con l'*Appropriation Clause* (Art. I, sez. 9, cl. 7) che dispone «a straightforward and explicit command [that] no money can be paid out of the Treasury unless it has been appropriated by an act of Congress» (*Office of Pers. Mgmt. v. Richmond*, 496 U.S. 414, 424 1990). In aggiunta, i ricorrenti rilevano l'illegittimità di una delle fonti normative utilizzate dal Presidente per reperire i fondi necessari e, segnatamente, la sezione 2808, Titolo 10, USC che consente al Segretario della difesa di «undertake military construction projects (...) not otherwise authorized by law that are necessary to support such use of the armed forces». Anche volendo ammettere che la dichiarazione di emergenza nazionale sia legittima, quindi, il Presidente non potrebbe riallocare i fondi sulla base della sezione 2808; dal momento che la finalità di costruzione del muro non è concretizzata dalla necessità di respingere un esercito nemico, il muro non può essere qualificato come un'opera costruita per fornire supporto alle forze armate che, oltretutto, a norma del *Posse Comitatus Act* del 1878, non possono essere schierate all'interno degli Stati Uniti per dare applicazione alla legge federale¹⁰.

Nonostante tali considerazioni, l'esito dei ricorsi appare tutt'altro che scontato. Innanzitutto, sotto il profilo procedurale, sui ricorrenti pesa il non facile onere di dimostrare la propria legittimazione ad agire (*standing*), che impone di provare ai giudici come la disposizione contestata sia effettivamente lesiva di un loro diritto. Da questo punto di vista, «proving concrete injury with a general constitutional violation [could be] very difficult»¹¹, perché la controversia non riguarda la violazione specifica di un diritto/interesse dei cittadini (o degli Stati) americani ma configura, diversamente, un conflitto tra poteri costituzionali disciplinato da leggi federali. I ricorsi in esame non eludono il problema e

¹⁰ Cfr. G. Aravantinou Leonidi, *La dichiarazione di emergenza del Presidente Trump. Una nuova minaccia alla democrazia americana? Prime riflessioni sugli aspetti problematici e i profili costituzionali di una vicenda complessa*, in www.diritticomparati.it 14 mar. 2019.

¹¹ K.L. Scheppele, *Trump's not-Emergency Emergency* cit..

sostengono che la *Proclamation* di Trump «could divert funding from state-based projects to construction of the wall» o «threatens an imminent invasion of their privacy and the quiet enjoyment of the [plaintiff's] land»¹². Due argomentazioni, quelle proposte dai ricorrenti, che potrebbero però rivelarsi troppo deboli per superare i parametri processuali dello standing. Di conseguenza, «even if the lower courts allow a suit against the administration to proceed, it is easy to imagine the Supreme Court using procedural doctrines to toss it»¹³.

In secondo luogo, addentrandosi nel giudizio di merito, i giudici potrebbe incontrare ostacoli nello stabilire l'inconsistenza della politica di Trump, a partire dal fatto che il NEA non chiarisce quando e come possa essere dichiarato lo stato di emergenza nazionale, delegando tale valutazione al Presidente stesso. Le Corti si troverebbero, quindi, a fronteggiare un problema di giustiziabilità della disposizione in esame, ben potendo le loro valutazioni sconfinare all'interno delle c.d. political questions. Trump, del resto, non è il primo Presidente ad aver utilizzato in modo estensivo tale disposizione, ed anzi negli ultimi decenni «of the fifty-nine instances of declarations under the NEA compiled by the Brennan Center, the vast majority concern policy problems that were neither unforeseen nor exigent in nature»¹⁴.

Non è forse un caso che, dopo l'approvazione del NEA, nessuna Corte abbia mai sancito l'illegittimità di una dichiarazione dello stato di emergenza presidenziale, tanto che l'unico precedente potenzialmente utile ai ricorrenti riguarda un caso deciso nel 1952. Il caso riguardava l'illegittimità di un Executive Order approvato dal Presidente Truman il quale, per prevenire il rischio che gli scioperi minacciati dagli operai potessero interrompere la produzione siderurgica, aveva incaricato il Segretario del commercio Sawyer di nazionalizzare la maggior parte delle acciaierie del paese per garantire la continuità della produzione e far fronte all'emergenza nazionale provocata dalla guerra di Corea. Con la sentenza *Youngstown Sheet & Tube Company v. Sawyer*, la Corte Suprema ha però dichiarato l'incostituzionalità di tale atto, rilevando come la Costituzione non conferisca al Presidente il potere «to take possession of private property», né lo autorizzi a prendere parte unilateralmente nelle controversie riguardanti il diritto del lavoro. Determinante, in quella circostanza, era stato il diniego del Congresso ad autorizzare, tramite legge, il sequestro delle imprese che aveva pertanto costretto il Presidente ad agire sulla base dei suoi poteri di Commander in Chief. È a partire da tale considerazione che la Corte ha potuto annullare l'atto presidenziale, sostenendo che «the President's power to see that the laws are faithfully executed refutes the idea that he is to be a lawmaker».

In questa prospettiva, il voto del Congresso contro la *Proclamation* di Trump potrebbe essere utilizzata dai giudici quale valida argomentazione per sostenere una effettiva lesione della separazione dei poteri che si concretizza nella violazione del power of purse espressamente riservato dalla Costituzione al ramo legislativo. Al contempo, però, non va dimenticato come le due fattispecie presentino significative differenze; mentre il Presidente Truman aveva agito ricavando i propri poteri direttamente dalla Costituzione, la *Proclamation* di Trump si fonda, interamente, su poteri espressamente delegati da leggi federali, e ciò pone l'attuale Congresso in una posizione di debolezza.

Quale che sia il suo esito finale, la battaglia ingaggiata intorno alla costruzione del muro aiuta a mettere in luce alcune criticità del sistema costituzionale americano.

La *Proclamation* di Trump svela, innanzitutto, in modo sintomatico i limiti con cui l'ordinamento americano regola l'esercizio degli Emergency Powers all'interno di quella che è stata definita come l'epoca della «Presidenza imperiale»¹⁵. È vero, infatti, che Trump

¹² S. Schwimm, *Public Citizen Sues Trump Over "Emergency" Wall Action*, 16 feb. 2019; Id., *States Sue to Stop Trump's "Emergency" Wall*, 19 feb. 2019 in *Constitutional Professor Blog*.

¹³ M. Dorf, *Complicity in Trump's Bogus Emergency*, in *Verdict*, <https://verdict.justia.com/2019/02/18/complicity-in-trumps-bogus-emergency>, 18 feb. 2019

¹⁴ S. Estreicher – D. Moosmann, *President Trump's Emergency Wall Declaration: A Guide to the Legal Issues*, in *Verdict*, <https://verdict.justia.com/2019/03/04/president-trumps-emergency-wall-declaration-a-guide-to-the-legal-issues>. 4 mar. 2019

¹⁵ A. Schlesinger, *The Imperial Presidency*, Boston, 1973.

«ha una idea molto personale di emergenza nazionale»¹⁶, figlia di una concezione decisamente anti-istituzionale e demagogica della Costituzione, ma è altrettanto vero che l'interpretazione estensiva dei poteri presidenziali non è una prerogativa esclusiva di questa amministrazione, essendosi stratificata nel corso degli anni e avendo coinvolto più o meno tutti i Presidenti del dopoguerra. L'introduzione del NEA avrebbe dovuto prevenire la naturale espansione dei poteri presidenziali ma, come visto, il meccanismo si è rivelato inefficace anche a seguito dell'intervento della Corte Suprema; il risultato è che, come ricordato dal giudice Robert Jackson nella dissenting opinion del caso *Korematsu v. United States* (1944), «each emergency power lies about like a loaded weapon, ready for the hand of any authority that can bring forward a plausible claim of an urgent need». Da questo punto di vista, anche a prescindere dal caso di specie, l'ordinamento americano dovrà forse riflettere sul cospicuo numero di poteri già delegati contenuti nelle leggi federali (secondo la ricerca del *Brennan Center for Justice* sono attualmente 132 gli statutory powers attivabili dal Presidente in caso di emergenza¹⁷) e forse riflettere sull'opportunità di inserire nel NEA «new criteria for emergency declarations, requiring a connection between the nature of the emergency and the powers invoked»¹⁸.

Il conflitto sulla costruzione del muro rivela, infine, le lacerazioni nel tessuto politico-costituzionale dovute al disallineamento della divisione dei poteri e aggravate dalla polarizzazione politica degli ultimi anni. Già a partire dalla presidenza Obama, il sistema politico americano è stato lo specchio di una profonda spaccatura tra due Americhe, che si riflette non solo nella polarizzazione verso gli estremi dei due grandi partiti americani, ma anche all'interno delle istituzioni, che sono oggi immerse in un perdurante conflitto ideologico¹⁹.

La peculiare contingenza che caratterizza oggi il sistema politico statunitense entra in tensione con lo sviluppo storico del costituzionalismo americano che, come ricordato da Edmund Burke, ha per lungo tempo privilegiato la dimensione concreta del diritto, favorendo la progressiva stratificazione e il costante arricchimento di tradizioni e pratiche giuridico-istituzionali che incarnano la linfa della common law americana. L'evoluzione costituzionale, quindi, si è sviluppata a partire da un processo di arricchimento del tessuto politico-istituzionale prima ancora che attraverso modifiche formali della Costituzione, favorendo una trasformazione graduale degli equilibri tra poteri all'interno di uno spirito unitario di fairness costituzionale. La polarizzazione politica e sociale di questi anni sembra avere inciso profondamente su questo spirito, generando un diffuso sentimento di sfiducia verso le istituzioni che ha profondamente lacerato quel tessuto politico che consentiva il funzionamento di regole pensate in un'altra epoca storica. Letto sotto questa luce, l'atteggiamento anti-establishment di Trump costituisce solo la punta dell'iceberg di un problema più profondo, che svela l'instabilità di regole costituzionali che sembrano oggi scricchiolare sotto il peso del tempo.

**Ricercatore di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Milano

¹⁶ E. Raffiotta, *Emergenza nazionale, secondo Trump*, in *Il Mulino*, 19 feb. 2019.

¹⁷ *A Guide to Emergency Powers and Their Use*, 5 dic. 2018, <https://www.brennancenter.org/analysis/emergency-powers>.

¹⁸ E. Goitein, *The Alarming Scope of the President's Emergency Powers*, *The Atlantic*, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2019/01/presidential-emergency-powers/576418/>, 29 febbraio 2019

¹⁹ G. D'Ignazio, *Le elezioni di midterm e il governo 'diviso' del Presidente Trump*, in *DPCE*, 4/2018, p. V.