

# SP

SISTEMA  
PENALE

**FASCICOLO**

**2/2025**

**COMITATO EDITORIALE** Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Masera, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti.

**COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI)** Andrea Abbagnano Trione, Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Enrico Mario Ambrosetti, Ennio Amodio, Gastone Andrezza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Enrico Basile, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Francesca Biondi, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Carlo Bonzano, Matilde Brancaccio, Carlo Bray, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Gaia Caneschi, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Carlotta Conti, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Jacopo Della Torre, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Stefano Finocchiaro, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Dèsirèe Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Alessandra Galluccio, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Giorgio Lattanzi, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Adelmo Manna, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Francesco Mazzacuva, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Lorenzo Picotti, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Bartolomeo Romano, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Nicola Triggiani, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Maria Chiara Ubiali, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia.

**REDAZIONE** Francesco Lazzeri, Giulia Mentasti (coordinatori), Dario Albanese, Enrico Andolfatto, Silvia Bernardi, Patrizia Brambilla, Pietro Chiaraviglio, Beatrice Fragasso, Elisa Grisonich, Alessandro Malacarne, Cecilia Pagella, Emmanuele Penco, Gabriele Pontepino, Sara Prandi, Tommaso Trinchera.

*Sistema penale (SP)* è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili). La licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

**Peer review** I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

**Modalità di citazione** Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2023, p. 5 ss.

**DIFESA DELL'ECONOMIA NAZIONALE  
VS CONTRASTO ALLA CORRUZIONE INTERNAZIONALE:  
L'EXECUTIVE ORDER DI TRUMP**

*Pausing Foreign Corrupt Practices Act Enforcement to Further American Economic  
and National Security. EXECUTIVE ORDER, February 10, 2025*

di Maria Chiara Ubiali

1. Tra i diversi *executive order* che il Presidente degli Stati Uniti Donald Trump ha emanato in questo primo periodo della sua amministrazione, si segnala anche un importante provvedimento in tema di corruzione internazionale, che sul piano della politica criminale segna un netto arretramento dei presidi di contrasto a questo fenomeno, motivato dalla volontà di proteggere gli interessi commerciali delle aziende americane nel mercato globale.

In particolare, con l'ordine esecutivo dello scorso 10 febbraio (il testo è consultabile sul sito della *White House* cliccando [qui](#)) il Presidente Trump ha ordinato al Procuratore Generale ("Attorney General") di rivedere le linee guida e le prassi che regolano le indagini in materia di corruzione internazionale, con l'obiettivo di ridurre drasticamente l'applicazione del Foreign Corrupt Practices Act (FCPA). Il FCPA è stata la prima legge organica volta a prevenire e reprimere il fenomeno della corruzione internazionale, in particolare attraverso la previsione di sanzioni penali per le società americane che realizzano condotte di corruzione con pubblici agenti stranieri. Tale normativa, adottata sin dal 1977, ha inoltre rappresentato il modello ispiratore della Convenzione OCSE del 1997 sulla "Lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali", primo strumento internazionale di contrasto a tale fenomeno, che grande influenza ha avuto su molti ordinamenti, compreso il nostro.

2. Nell'*incipit* del provvedimento si espongono nel dettaglio le ragioni che hanno determinato il Presidente Trump all'adozione di tale misura. Dalla sua promulgazione nel 1977, il Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), secondo Trump, è stato sistematicamente, e in misura sempre crescente, esteso oltre i limiti ritenuti appropriati, danneggiando così gli interessi degli Stati Uniti. In particolare, per come è attualmente attuato il FCPA ostacola gli obiettivi di politica estera del Paese, indebolendo così le prerogative del Presidente. L'autorità del Presidente in materia di politica estera è infatti indissolubilmente legata alla competitività economica globale delle aziende americane. La sicurezza nazionale americana, in altri termini, dipende in gran parte dalla possibilità che gli Stati Uniti e le sue aziende ottengano vantaggi commerciali strategici. Ne discende, sempre secondo l'impostazione dell'*executive order*, che un'applicazione

eccessiva e imprevedibile del FCPA nei confronti di cittadini e imprese americane, per condotte che in altri Stati sono considerate lecite e di *routine*, non solo comporta uno spreco di risorse giudiziarie limitate – che potrebbero essere destinate a preservare le libertà e i diritti che l’ordinamento garantisce – ma danneggia in modo sensibile la competitività economica degli Stati Uniti e, di conseguenza, la sicurezza nazionale. La politica della nuova amministrazione, si legge nel provvedimento, sarà allora indirizzata a preservare le prerogative presidenziali in materia di politica estera, garantendo la sicurezza nazionale ed economica degli Stati Uniti anche attraverso l’eliminazione delle barriere che limitano eccessivamente il commercio statunitense all'estero.

3. Alla luce delle premesse appena illustrate, il provvedimento presidenziale stabilisce che, per un periodo di centottanta giorni, il Procuratore Generale degli USA dovrà in particolare:

*i)* evitare l’avvio di qualsiasi nuova indagine per i reati di cui al Foreign Corrupt Practices Act, a meno che lo stesso Procuratore Generale non ritenga necessario fare una specifica eccezione;

*ii)* riesaminare nel dettaglio le indagini già in corso e intraprendere le azioni necessarie per ricondurre entro limiti appropriati l’applicazione del Foreign Corrupt Practices Act, nell’ottica di preservare le prerogative presidenziali in materia di politica estera;

*iii)* emanare linee guida aggiornate che possano tutelare le prerogative del Presidente in materia di politica estera, dando priorità agli interessi americani e alla competitività economica delle aziende americane nel confronto con gli attori economici degli Stati stranieri.

Il Procuratore Generale, se lo riterrà opportuno, potrà estendere tale periodo per ulteriori centottanta giorni. L’*executive order* dispone inoltre che tutte le indagini per reati di cui al Foreign Corrupt Practices Act, eventualmente avviate o proseguite dopo l’emanazione delle nuove linee guida, dovranno essere specificatamente autorizzate dal Procuratore Generale e saranno disciplinate dalle nuove linee guida nel frattempo elaborate dallo stesso Procuratore Generale.

Dopo l’emanazione delle nuove linee guida, il Procuratore Generale avrà comunque la possibilità di disporre ulteriori azioni, anche allo scopo di correggere le modalità con le quali venivano condotte le indagini in precedenza. Infine, se si renderà necessario un intervento presidenziale, il Procuratore Generale raccomanderà le azioni da intraprendersi al Presidente.

\*\*\*

4. Il provvedimento del Presidente Trump si segnala senz’altro per rappresentare un importante passo indietro nel contrasto alla corruzione internazionale, di cui proprio gli Stati Uniti si sono fatti a suo tempo primi promotori, sia attraverso l’entrata in vigore nel 1977 del FCPA, sia contribuendo all’adozione in seno all’OCSE della Convenzione sulla “Lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali”. Considerata inoltre l’importanza di un Paese come gli Stati Uniti, di non

poco momento saranno senz'altro le conseguenze di politica internazionale e l'impatto che questa scelta politico-criminale avrà sull'economia: ci riferiamo, in prima battuta, agli enormi vantaggi competitivi di cui godranno le aziende americane, a discapito degli attori economici di altri Paesi che invece sono sottoposti a una legislazione severa in questa materia.

Per quanto possa destare scalpore agli occhi di un lettore e di un giurista italiano, va tuttavia sottolineato che l'*executive order* in esame è senz'altro un atto che rientra nelle prerogative presidenziali e che rappresenta il diretto portato di un sistema in cui chi esercita l'accusa nel processo penale dipende dall'Esecutivo. Gli United States Attorneys, ossia i funzionari della pubblica accusa federale, sono infatti nominati dal Presidente degli Stati Uniti, con la conferma del Senato. La carica dura quattro anni, ma il Presidente li può rimuovere in qualsiasi momento (cfr. 28 U.S. Code § 541). Lo stesso vale ovviamente per l'Attorney General, che è inoltre a capo del Dipartimento di Giustizia (cfr. 28 U.S. Code § 503). Nondimeno, l'esercizio di tale potere di indirizzo non deve mai porsi in contrasto con il dovere di dare esecuzione alla legge, c.d. *Take Care Clause*, che la Costituzione pone in capo proprio al Presidente (U.S. Const. Art. II, s. 3).

Da questo rapporto di dipendenza discende, quale immediata conseguenza, che il Presidente orienta le modalità di svolgimento dell'azione penale, secondo direttrici inevitabilmente legate alla visione politico culturale di chi ha vinto le elezioni. Azioni analoghe a quelle del Presidente Trump, seppur in materie diverse e per quanto meno dirompenti, sono state d'altra parte intraprese anche dalle precedenti amministrazioni, come è naturale che sia. Il provvedimento del Presidente va dunque giudicato, ed eventualmente criticato, con esclusivo riferimento al merito di quanto dispone, non invece in relazione alla sua legittimità/ragion d'essere formale.

Certo, un tale stato delle cose è quanto di più lontano dall'architettura costituzionale di casa nostra, costruita, quantomeno fino ad ora, sull'indipendenza della magistratura nel suo complesso e sulla obbligatorietà dell'azione penale. Nel guardare con le lenti dell'osservatore europeo ai provvedimenti discutibili o comunque critici dell'incipiente amministrazione Trump, bisogna tuttavia tener presente che di un altro ordinamento stiamo parlando, con un'altra struttura dello Stato, un'altra idea di sovranità, altri principi costituzionali e strumenti di *check and balances*, che, come ha ricordato Federico Rampini sul Corriere della Sera, segnano la democrazia americana dalle origini (v. [F. Rampini, Trump, quanti ordini esecutivi sono in vigore? Negli Stati Uniti resistono i contropoteri](#), in *Corriere.it*, 12.2.2025).

Editore

ASSOCIAZIONE  
**"PROGETTO GIUSTIZIA  
PENALE"**