

SP

SISTEMA
PENALE

FASCICOLO

2/2025

COMITATO EDITORIALE Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervé 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 Andreazza, 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 Finocchiario, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Alessandra Galluccio, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kistoris, 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 Zaccà, 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.

**LA CASSAZIONE SUL NUOVO ART. 314 BIS C.P.:
CONTINUITÀ NORMATIVA CON L'ABUSO D'UFFICIO DISTRATTIVO
E NESSUNA INTERFERENZA CON IL PECULATO**

*Cass. Sez. VI, 23.10.2024 (dep. 4.2.2025), n. 4520, Felicita, Pres. Fidelbo, Rel.
D'Arcangelo*

di Gian Luigi Gatta

1. Con la sentenza che può leggersi in allegato, la Sesta Sezione della Corte di cassazione si pronuncia per la prima volta sulla nuova fattispecie di cui all'art. 314 bis c.p. ("Indebita destinazione di denaro o beni mobili"), introdotta in sede di conversione del d.l. n. 92/2024, poco prima dell'abrogazione dell'art. 323 c.p., ad opera della l. n. 114/2024 (c.d. legge Nordio). La sentenza fornisce alcune rilevanti coordinate ermeneutiche, anche con riferimento ai rapporti con altre figure di reato – il peculato e l'abolito abuso d'ufficio – e ai relativi profili di diritto intertemporale. Ricordiamo che l'art. 314 bis c.p. punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni *"fuori dei casi previsti dall'articolo 314, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, li destina ad un uso diverso da quello previsto da specifiche disposizioni di legge o da atti aventi forza di legge dai quali non residuano margini di discrezionalità e intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale o ad altri un danno ingiusto"*.

Per quanto riguarda le imputazioni rilevanti in questa sede, i fatti oggetto del giudizio, commessi *prima* dell'introduzione dell'art. 314 bis c.p., sono stati contestati e poi qualificati nella sentenza impugnata a titolo di *peculato*. Chiamato a rispondere di tale reato è il presidente di una federazione sportiva legata al CONI, la cui qualifica pubblicistica, in relazione ai fatti di cui si tratta, viene confermata dalla Cassazione.

Nell'impugnare la sentenza di condanna, il ricorrente sosteneva la tesi dell'intervenuta parziale *abolitio criminis* del peculato, per effetto dell'introduzione della nuova incriminazione di cui all'art. 314 bis c.p. (evidentemente irretroattiva): prospettava in altri termini l'estromissione dalla sfera del peculato (art. 314 c.p.) dei fatti distrattivi del tipo di quelli contestati nel caso di specie.

2. La tesi del ricorrente è stata ritenuta *priva di fondamento*, con una motivazione articolata e persuasiva (cfr. pp. 20 e ss. della sentenza).

Anzitutto, la Cassazione ribadisce autorevolmente quel che anche [in questa Rivista](#) abbiamo sostenuto, *illo tempore*, a proposito della *ratio* dell'introduzione del nuovo delitto *ex art. 314 bis c.p.*: suo malgrado il Governo, nell'abolire l'abuso d'ufficio, è stato costretto a colmare uno dei tanti conseguenti vuoti di tutela penale perché, in rapporto all'abuso distrattivo d'ufficio – cioè alle condotte di distrazione di beni, lesive di interessi finanziari dell'UE –, è previsto un obbligo espresso di incriminazione dalla c.d. Direttiva PIF (Direttiva UE 2017/1371, art. 4 § 3). Non a caso,

ricordiamo che nell'art. 322 *bis* c.p. il riferimento all'art. 323 c.p. – inserito in attuazione della Direttiva PIF alla fine del 2022 dal Governo Draghi – è stato ora sostituito con quello all'art. 314 *bis* c.p. Non si tratta però solo di essere *compliant* al diritto dell'Unione: la Cassazione ricorda infatti un passaggio della relazione ministeriale di accompagnamento al disegno di legge di conversione del d.l. n. 92/2024 nel quale si fa riferimento, con prospettiva tutta domestica, alla necessità di chiarire il destino delle condotte distrattive non comportanti appropriazione. Ciò in quanto è risaputo che la giurisprudenza inquadra tali condotte, ormai da tempo, nell'abuso d'ufficio (c.d. distrattivo). In particolare, come ribadisce la sentenza annotata, l'uso di denaro pubblico per finalità diverse da quelle previste integrava l'abuso d'ufficio qualora l'atto di destinazione fosse avvenuto in violazione di regole contabili, sebbene fosse stato funzionale alla realizzazione, oltre che di indebiti interessi privati, anche di interessi pubblici obiettivamente esistenti. Per contro, integrava (ed integra) il più grave reato di peculato la condotta distrattiva *per appropriazione*, realizzata cioè “per finalità esclusivamente private ed estranee a quelle istituzionali”.

3. *Quid iuris* dopo l'abrogazione dell'art. 323 c.p. e a fronte della contestuale introduzione dell'art. 314 *bis* c.p. che, con le parole della Sesta Sezione, dà vita a una fattispecie dalla “struttura ibrida, in quanto mutua gli elementi costitutivi in parte dal peculato e in parte dall'ormai abrogato abuso d'ufficio”? La risposta della S.C. è chiara, netta, e può essere così compendiata: il legislatore, “consapevole del diritto vivente”, che inquadra(va) le distrazioni appropriative (i.e. le condotte propriamente appropriative) nel peculato e le condotte distrattive (non appropriative) nell'abuso d'ufficio, ha mantenuto “inalterato l'ambito applicativo del peculato”, con il quale la nuova incriminazione “non interferisce”, ed è intervenuta solo sulle condotte di abuso distrattivo inquadrandole senza soluzione di continuità nella nuova fattispecie di cui all'art. 314 *bis* c.p., impedendo così che si verificasse, in rapporto a quelle condotte, una *abolitio criminis* per effetto dell'abrogazione dell'art. 323 c.p.

3.1. L'art. 314 *bis* non è per la S.C. una sorta di ‘peculato *minor*’, destinato ad assorbire una parte delle sottofattispecie del ‘peculato *maior*’: *nessuna derubricazione* possibile, quindi, e *nessuna successione di leggi penali* nel tempo tra gli artt. 314 e 314 *bis* c.p., con applicazione delle più favorevoli pene comminate dalla nuova e meno grave figura di reato. Decisiva è infatti per la S.C. la clausola di riserva con la quale si apre l'art. 314 *bis* c.p. (“fuori dai casi previsti dall'art. 314 c.p.”): con essa “il legislatore ha inteso escludere un'incidenza della nuova fattispecie sull'ambito applicativo dell'art. 314 c.p., per come interpretato dal diritto vivente”. La clausola di riserva si spiega proprio in ragione del fatto che, secondo il diritto vivente, alcune distrazioni (quelle più gravi, per appropriazione) rientrano nel peculato. Ecco allora, con le parole della S.C., che “la tipicità della fattispecie dell'art. 314 *bis* c.p. si staglia una volta esclusa la ricorrenza della fattispecie di peculato di cui all'art. 314 c.p.”. In altri termini, la nuova fattispecie “interviene solo sulle condotte di abuso distrattivo”, fino a ieri riconducibili all'art. 323 c.p. Per evitare equivoci, il legislatore non ha riproposto il lemma “*distrae*”, già presente nell'art. 314 c.p. prima della riforma del 1990 e che richiama anche le

condotta di distrazione per appropriazione, inquadrata dal diritto vivente nel peculato, ma ha usato la locuzione “destina ad uso diverso”. In forza della clausola di riserva, questa locuzione “implica pur sempre l’immanenza di una finalità pubblica, che, per quanto differente da quella prevista dal legislatore, deve pur sempre essere presente”.

3.2. In conclusione. Nessuna interferenza tra art. 314 e art. 314 *bis* c.p. e, pertanto nessuna successione di leggi e applicazione dell’art. 2 c.p. (né del secondo né del quarto comma). Successione di leggi penali e continuità normativa, invece, tra art. 323 c.p. e art. 314 *bis* c.p., limitatamente all’abuso distrattivo: fuori gioco l’art. 2, co. 2 c.p. (nessuna *abolitio criminis* e, pertanto, impossibilità di invocare la revoca delle condanne passate in giudicato), si applica l’art. 2, co. 4 c.p., con rideterminazione della pena secondo la disciplina più favorevole prevista dall’art. 314 *bis* c.p. La S.C. ha infatti annullato con rinvio la sentenza impugnata, ai fini della rideterminazione della pena.

Attenzione, però. La S.C., con un opportuno *obiter dictum*, sottolinea come, in rapporto all’abuso d’ufficio distrattivo, l’abrogazione dell’art. 323 c.p. ha comportato invece una *abolitio criminis* con riferimento, da un lato, (a) alle condotte che abbiano ad oggetto beni immobili – non contemplati nell’art. 314 *bis* c.p., che si riferisce a denaro e cose mobili –; dall’altro lato, (b) in relazione alle condotte che non abbiano comportato violazione di specifiche disposizioni di legge e di disposizioni che lasciano residuare margini di discrezionalità del pubblico agente. A ben vedere, peraltro, quest’ultima *abolitio criminis* era però già stata determinata dalla riforma dell’abuso d’ufficio, realizzata nel 2020 prima della sua soppressione, nel 2024.

E’ appena il caso di sottolineare, come da noi sostenuto [in altra sede](#), che questi esiti di *abolitio criminis* evidenziano il contrasto della riforma di cui alla l. n. 114/2024 con la Direttiva PIF, che non esclude dall’obbligo di incriminazione ivi previsto le condotte predette. Eventuali questioni di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 11 e 117, co.1 Cost., potranno essere sollevate – si noti – solo nei procedimenti in cui vengano in rilievo condotte offensive di interessi finanziari dell’UE.

3.3. Va segnalato, infine, che i principi affermati dalla Sezione Sesta sono destinati a produrre effetti anche rispetto al traffico di influenze illecite, come riformato dalla stessa l. n. 114/2024. Se è vero che la mediazione illecita è oggi solo quella diretta a indurre l’agente pubblico a compiere un atto contrario ai doveri d’ufficio “costituente reato”; e se è pertanto vero che la mediazione volta (come per lo più avviene) a far commettere un abuso d’ufficio non integra più il delitto di cui all’art. 346 *bis* c.p., è però vero che, con l’avallo della sentenza annotata, continua ad essere penalmente rilevante come traffico di influenze la mediazione diretta a far commettere un abuso distrattivo, oggi inquadrabile, senza soluzione di continuità, nell’art. 314 *bis* c.p.

Esattamente in questo senso, citando anche la sentenza della Sezione Sesta qui annotata, si è pronunciata pochi giorni dopo la Prima Sezione della Cassazione nel confermare il rigetto dell’istanza di revoca di una sentenza definitiva di condanna a carico dell’ex Sindaco di Roma Gianni Alemanno (cfr. Cass. Sez. I, 10.1.2025 (dep. 7.2.2025), n. 5041, Alemanno, Pres. De Marzo, Rel. Fiordalisi). Rimandiamo, in proposito, alla [sentenza pubblicata su questa Rivista](#).

Editore

ASSOCIAZIONE
**"PROGETTO GIUSTIZIA
PENALE"**