

**La decisione quadro 2008/947/GAI sul reciproco riconoscimento delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive e la sentenza della Corte di giustizia nel caso *A.P.***

ALESSANDRO ROSANÒ\*

1. Nel 1999, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea furono invitati dal Consiglio europeo a definire un [programma di misure](#) attuative del principio del reciproco riconoscimento in materia penale. Il programma venne pubblicato nel 2001 e tramite esso si individuarono numerosi interventi funzionali a favorire lo sviluppo della cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione. Tra essi rientrava la definizione di uno strumento idoneo a permettere una collaborazione quanto al controllo di soggetti sottoposti a obbli-

---

\* Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Torino. Questa ricerca è stata finanziata, nell'ambito del progetto di ricerca *Trust and Action (Trust and Social Rehabilitation in Action)*, dal Programma Giustizia dell'Unione europea (2014-2020). Il contenuto del presente contributo riflette unicamente le opinioni dell'autore, le quali sono di sua sola responsabilità. La Commissione europea non è in alcun modo responsabile per le informazioni qui contenute e per il loro uso.

ghi o misure di sorveglianza e di assistenza a titolo di sospensione condizionale o libertà condizionale.

In materia esisteva già la [Convenzione](#) europea per la sorveglianza delle persone condannate o liberate con la condizionale, adottata il 30 novembre 1964 a Strasburgo nell'ambito del Consiglio d'Europa, la quale si era comunque dimostrata uno strumento insoddisfacente. Mediante essa, infatti, si era disciplinata una forma di cooperazione tra autorità governative, rimessa pertanto alla discrezionalità politica di quest'ultime. Non è un caso che tale Convenzione abbia ricevuto un'applicazione estremamente limitata nel corso del tempo, legittimando l'esigenza di sostituirla, almeno nel quadro dell'Unione, con un meccanismo più efficace (al riguardo, S. NEVEU, *Probation Measures and Alternative Sanctions in Europe: From the 1964 Convention to the 2008 Framework Decision*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2013, p. 134 ss.).

Ciò condusse alla formulazione di una proposta da parte della Germania e della Francia la quale si tradusse, nel novembre del 2008, nell'adozione da parte del Consiglio dell'Unione della [decisione quadro 2008/947/GAI](#), relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive.

La decisione quadro intende permettere il riconoscimento e l'esecuzione di misure quali, per esempio, l'obbligo del condannato di comunicare eventuali cambiamenti di residenza o del posto di lavoro, ovvero quello di presentarsi presso una determinata autorità in certi orari; l'obbligo di risarcire i danni causati dal reato; il divieto di frequentare certe persone o località; o ancora l'obbligo di attenersi ad

istruzioni riguardanti il comportamento, la residenza, l'istruzione, la formazione, le attività ricreative, o contenenti limitazioni o modalità di esercizio di un'attività professionale.

A tal fine, l'autorità dello Stato membro di emissione trasmette la pronuncia, corredata da un certificato allegato alla decisione quadro, all'autorità giudiziaria competente dello Stato di esecuzione, il quale si identifica con lo Stato membro nel quale la persona condannata risieda legalmente e abitualmente, se questa ha fatto ritorno o intende fare ritorno in quello Stato, oppure, su richiesta della persona condannata, con qualsiasi altro Stato membro, previo consenso di quest'ultimo.

Come nel caso degli altri strumenti di cooperazione giudiziaria in materia penale (*in primis*, il mandato d'arresto europeo), anche la decisione quadro 2008/947/GAI individua trentadue categorie di reato per le quali non opera la regola della doppia incriminabilità e contiene un elenco tassativo dei motivi di non riconoscimento. Pertanto, ove non ravvisi ragioni per opporre il rifiuto, l'autorità giudiziaria dello Stato membro di esecuzione riconosce la decisione, potendo eventualmente procedere a un adattamento della misura di sospensione condizionale o della sanzione sostitutiva in ragione delle peculiarità del proprio ordinamento giuridico. A seguito del riconoscimento, la sorveglianza e l'applicazione delle misure e delle sanzioni hanno luogo secondo la legge dello Stato membro di esecuzione.

Nel corso del tempo, gli studiosi hanno manifestato scarso interesse per la procedura definita nella decisione quadro in parola, in quanto essa non ha condotto a un numero significativo di trasferimenti inter-statali (oltre al già citato articolo di S. NEVEU, si vedano P. FARALDO-CABANA, *One step forward, two steps back? Social rehabilitation*

*of foreign offenders under Framework Decisions 2008/909/JHA and 2008/947/JHA*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2019, p. 151 ss. e A. ROSANÒ, *Tristes, Solitarias y Finales: la Convención de Strasburgo del 1964 e la decisione quadro 2008/947/GAI sulla sorveglianza all'estero delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2019, p. 139 ss.). La ragione di ciò, come si avrà modo di chiarire meglio nella parte conclusiva di questo contributo, è da ricercarsi principalmente nella frammentazione giuridica che caratterizza gli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione in materia di misure di sospensione condizionale e di sanzioni sostitutive.

A conferma di quanto la prassi in materia sia limitata, si consideri il fatto che si è dovuto attendere il 2019 perché venisse sollevata una questione pregiudiziale relativa a questa decisione quadro. Scopo del presente scritto, allora, è chiarire i termini del quesito sottoposto in tale occasione ai giudici di Lussemburgo per poi concentrarsi su quali siano state le risposte dell'Avvocato Generale e della Corte di giustizia. Si svolgeranno infine alcune considerazioni inerenti all'approccio ermeneutico adottato dall'uno e dall'altra.

**2.** La vicenda si può riassumere sinteticamente. All'origine vi è la pena di tre anni di reclusione comminata a tale A.P. in Lettonia per aver favorito il riciclaggio di considerevoli risorse finanziarie di provenienza illecita. La pena viene sospesa per un periodo di tre anni con la condizione che egli si astenga dal commettere nuovi reati. In seguito, il Ministero della giustizia lettone trasmette la documentazione rilevante all'autorità giudiziaria estone, chiedendo il ricono-

scimento e l'esecuzione della sentenza di condanna secondo la procedura delineata nella decisione quadro 2008/947/GAI.

A seguito di un'articolata vicenda processuale, la Corte Suprema estone ha appunto sollevato una [questione pregiudiziale](#) dinanzi alla Corte di giustizia (causa C-2/19). E il problema posto dal giudice a quo verte attorno alla natura dell'istituto previsto dalla legislazione lettone. Propriamente, egli si chiedeva se sia effettivamente ricompresa nell'ambito di applicazione materiale della decisione quadro una misura di sospensione condizionale consistente nel mero obbligo di astenersi dalla commissione di nuovi reati, in quanto essa non corrisponderebbe ad alcuna delle misure disciplinate dalla decisione quadro stessa all'art. 4, par. 1. In particolare, la Corte Suprema estone ha sottolineato al riguardo la difficoltà dello Stato membro di esecuzione nello svolgere un controllo quanto al rispetto di una simile misura, dato che una sorveglianza attiva non sarebbe possibile e l'unica reazione ordinamentale ipotizzabile consisterebbe nell'avvio di un procedimento penale per sanzionare l'illecito eventualmente commesso.

3. Nelle sue [conclusioni](#) del 6 febbraio 2020, l'Avvocato Generale Bobek, richiamandosi a quell'orientamento della Corte di giustizia secondo il quale, a fini ermeneutici, è necessario tenere conto del tenore letterale, del contesto e dello scopo dell'atto fatto oggetto di analisi (*ex multis*, [Corte gius. 25 ottobre 2012](#), C-592/11, *Ketelä*, punto 51 e giurisprudenza ivi richiamata), ha suggerito una risposta negativa all'interrogativo posto dal giudice rimettente.

Sul piano letterale, l'Avvocato Generale ha considerato che l'obbligo di astenersi dal commettere nuovi reati non rientra tra le misure con-

template dalla decisione quadro. Da questo punto di vista, non soccorrerebbe neppure il riferimento alla misura consistente in “istruzioni riguardanti il comportamento” del soggetto condannato, prevista dall’art. 4, par. 1, lett. d) del provvedimento in questione, in quanto si tratterebbe di un obbligo troppo generale e generico per essere fatto rientrare in una simile figura. Al riguardo, egli ha evidenziato che al considerando n. 10 della decisione quadro, al fine di offrire un esempio di istruzioni riguardanti il comportamento, si richiama l’obbligo di smettere di consumare alcolici. Dunque, per essere validamente ricondotta nell’alveo della fattispecie astratta, la misura assunta dovrebbe avere natura specifica e concreta (punti 49-51).

Inoltre, Bobek ha fatto anche riferimento all’art. 14, par. 1 della decisione quadro, ai sensi del quale “l’autorità competente dello Stato di esecuzione è competente per tutte le ulteriori decisioni connesse con una sospensione condizionale della pena, una liberazione condizionale, una condanna condizionale e una sanzione sostitutiva, in particolare in caso di *inosservanza di una misura di sospensione condizionale o di una sanzione sostitutiva o qualora la persona condannata commetta un nuovo reato*” (corsivo dell’Avvocato Generale). Questa disposizione pone, infatti, una differenza tra l’inosservanza di una misura o di una sanzione e la commissione di un nuovo illecito penale. Di conseguenza, se l’obbligo di astenersi costituisse una misura di sospensione condizionale, la distinzione posta dall’articolo 14 non avrebbe ragion d’essere (punti 53-54).

Quanto al contesto, l’Avvocato Generale ha in particolare affermato che la decisione quadro mira a favorire il trasferimento di un soggetto condannato. Assieme a questi si trasferiscono anche gli obblighi imposti dall’autorità giudiziaria dello Stato membro emittente. Se però non sono stati previsti obblighi specifici, questo porrebbe l’autorità

giudiziaria dello Stato membro di esecuzione nella condizione di doverne creare di appositi, con conseguente violazione della logica del reciproco riconoscimento che sta alla base della decisione quadro (punto 60).

Con riferimento poi allo scopo della decisione quadro, l'Avvocato Generale ha invece evidenziato che gli obiettivi da essa perseguiti sono tre: permettere il reinserimento sociale del condannato, migliorare la protezione delle vittime e del pubblico in generale, e favorire l'applicazione delle misure di sospensione condizionale e di sanzioni socialmente utili (considerando n. 8). E a suo avviso il riconoscimento e l'esecuzione dell'obbligo di astenersi dal commettere nuovi reati non condurrebbe alla realizzazione né del primo, né del terzo di tali obiettivi. Quanto al primo, l'assenza di obblighi attivi di supervisione del soggetto condannato non contribuirebbe ad accompagnarlo nel processo di reingresso nel contesto sociale. Quanto al terzo, se l'obbligo di non commettere reati fosse considerato misura di sospensione condizionale, è probabile che l'autorità giudiziaria sarebbe indotta ad adottare sanzioni detentive, anziché ricorrere ad un istituto che in realtà non impone alcuna limitazione in capo al condannato. Quanto al secondo obiettivo, invece, l'Avvocato Generale ha manifestato un approccio più possibilista dato che, ove il condannato, a seguito del riconoscimento di quella misura, commettesse un nuovo reato, ciò permetterebbe all'autorità giudiziaria dello Stato membro di esecuzione di revocare la sospensione condizionale e di cumulare la pena precedentemente sospesa con quella inflitta per il nuovo reato. Da questo scaturirebbe allora un effetto di tutela delle vittime del reato e della collettività (punti 78-80).

Per tali ragioni, Bobek ha quindi suggerito alla Corte di giustizia di non interpretare estensivamente il concetto di misura di sospensione

condizionale e di dare una risposta negativa al quesito postole (punto 90), sottolineando che l'obbligo di astenersi dal commettere nuovi reati, per quanto non rientrante nell'ambito di applicazione materiale della decisione quadro 2008/947/GAI, può comunque essere utilmente valutato alla luce di un altro strumento di cooperazione giudiziaria in materia penale. Al riguardo, egli ha infatti richiamato la [decisione quadro 2008/675/GAI](#) relativa alla considerazione delle decisioni di condanna tra Stati membri dell'Unione europea in occasione di un nuovo procedimento penale, in considerazione del fatto che l'art. 3 di tale provvedimento prevede che le decisioni di condanna pronunciate in uno Stato membro nei confronti di un certo soggetto per fatti diversi rispetto a quelli per i quali sia a processo in un altro Stato membro siano prese in considerazione “nella misura in cui sono a loro volta prese in considerazione precedenti condanne nazionali, e che [siano] attribuiti ad esse effetti giuridici equivalenti a quelli derivanti da precedenti condanne nazionali conformemente al diritto nazionale” (punto 70).

4. Nella sua sentenza del [26 marzo 2020](#) (C-2/19, *A.P.*), la Corte di giustizia non ha accolto le tesi dell'Avvocato Generale, ma, ricorrendo parimenti all'impostazione secondo la quale, ai fini dell'interpretazione di un atto dell'Unione, è necessario tenere conto del tenore letterale, del contesto e dello scopo perseguito, essa ha concluso nel senso che l'obbligo di non commettere nuovi reati è configurabile come misura di sospensione condizionale e rientra dunque nell'ambito di applicazione materiale della decisione quadro 2008/947/GAI.

A giudizio della Corte, infatti, dal punto di vista del tenore letterale l'obbligo in parola non pare incompatibile con il concetto di istruzioni riguardanti il comportamento del condannato secondo il senso abituale di quest'espressione nel linguaggio corrente (punto 44). Per quel che attiene poi al contesto, diverse delle misure contemplate dall'articolo 4 della decisione quadro non richiedono una sorveglianza attiva da parte del potere pubblico. È questo il caso del divieto di frequentare determinate località, posti o zone definite, dell'obbligo di evitare contatti con determinate persone e dell'obbligo di evitare contatti con determinati oggetti (punto 46). Dunque, la misura imposta dalle autorità lettoni non si configurerebbe come un'eccezione.

Quanto allo scopo perseguito, i giudici del Kirchberg hanno rilevato che la misura controversa è coerente con tutti e tre gli obiettivi perseguiti dalla decisione quadro: con l'obiettivo di favorire il reinserimento sociale del soggetto e l'applicazione delle misure di sospensione condizionale in quanto le autorità dello Stato membro di esecuzione si trovano in una posizione più idonea a sorvegliare il rispetto dell'obbligo e a valutare la portata dell'eventuale violazione, la situazione del condannato e le prospettive di riabilitazione di questi (punto 53); ma anche con l'obiettivo di proteggere le vittime di reato e la collettività in quanto il collegamento esistente tra la sospensione dell'esecuzione della pena e l'obbligo di astenersi dal commettere un nuovo reato scoraggia la recidiva (punto 54).

Ne consegue che l'obbligo in questione integra, secondo la sentenza, una misura di sospensione condizionale (punto 55), fermo comunque il fatto che esso deve risultare dalla sentenza di condanna o da una decisione di sospensione condizionale emessa in base a tale pronuncia e che la verifica quanto a questa circostanza spetta al giudice del rinvio (punto 58).

5. La soluzione elaborata da parte della Corte di giustizia appare condivisibile per ragioni che vanno oltre quelle pur individuate nella sentenza.

Sul piano del tenore letterale, può sottolinearsi che l'interpretazione restrittiva prospettata da parte dell'Avvocato Generale non pare trovare appiglio nella formulazione della decisione quadro. L'art. 4, par. 1, di questa si apre infatti con l'affermazione "la presente decisione quadro si applica alle seguenti misure di sospensione condizionale o sanzioni sostitutive", cui fa seguito l'elenco delle misure e delle sanzioni. Posto che non viene utilizzato un avverbio quale "esclusivamente" (o uno simile) per definire l'ambito di applicazione *ratione materiae* della decisione quadro e posto che il successivo par. 2 riconosce agli Stati membri il potere, in sede di recepimento, di individuare ulteriori misure di sospensione condizionale e ulteriori sanzioni sostitutive che sono disposti a sorvegliare, può contestarsi l'idea che quello del par. 1 sia un elenco tassativo e non invece meramente esemplificativo.

A conferma di ciò, e in un'ottica di carattere teleologico, deve considerarsi anche il fatto che le legislazioni degli Stati membri presentano delle differenze estremamente significative per quanto attiene alle misure alternative alla detenzione. Certe misure sono previste solo in alcuni ordinamenti e non in altri (per un elenco completo, [report](#) dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali). Si tratta di un caso di *legal fragmentation* al quale non può farsi fronte, almeno nella fattispecie da cui origina la sentenza della Corte, mediante lo strumento dell'adattamento pur previsto dalla decisione quadro 2008/947/GAI, in quanto risulta mancante il fondamento normativo per procedere in

tal senso (ossia, nell'ordinamento dello Stato membro interessato non si ravvisa una figura almeno paragonabile a quella prevista dalla legislazione dello Stato membro di condanna). Ed è del resto proprio questo fenomeno che contribuisce in maniera significativa alla scarsa applicazione di tale decisione quadro. Perciò, nonostante la visione positiva espressa in un primo commento alla causa (J. GRAF VON LUCKNER, *A First Cruise in Judicially Uncharted Waters - Mutual Recognition of Probation Measures at the CJEU*, in *European Law Blog*, 11 marzo 2020), è improbabile che la sentenza *A.P.* abbia un impatto significativo sul piano pratico.

Resta comunque fermo che l'adozione di un'impostazione ermeneutica restrittiva quanto all'elenco dell'art. 4, par. 1, avrebbe minato l'effetto utile dell'atto in parola, condannandolo alla definitiva irrilevanza.

In ultimo, va mossa una critica all'approccio dell'Avvocato Generale anche circa il concetto di reinserimento sociale quale obiettivo perseguito dalla decisione quadro 2008/947/GAI. Secondo Bobek, l'obbligo di astenersi dal commettere nuovi reati non sarebbe coerente con questa finalità, in quanto non accompagnerebbe il condannato nel suo percorso di riabilitazione. Ciò che l'Avvocato Generale non pare aver preso in adeguata considerazione è però il fatto che, ai fini del reinserimento sociale del destinatario della misura di sospensione condizionale o della sanzione sostitutiva, la decisione quadro si concentra non tanto sulla misura o sulla sanzione inflitta quale strumento idoneo a favorire la resipiscenza del condannato, quanto sull'esposizione dello stesso a un contesto nel quale possa riconoscersi e che possa provocare il suo cambiamento. Non a caso, il considerando n. 8 del preambolo della decisione quadro fa riferimento

all'esigenza di rafforzare le possibilità di reinserimento sociale attraverso il mantenimento di legami familiari, linguistici e culturali.

Questa impostazione risulta del resto confermata anche dalla [decisione quadro 2008/909/GAI](#) sul trasferimento dei condannati a pena detentiva o misura privativa della libertà personale (considerando n. 9). Il che porta a ritenere che si sia verificato un fraintendimento da parte dell'Avvocato Generale quanto a uno degli scopi perseguiti mediante il trasferimento del soggetto condannato, dato che tale trasferimento – o meglio, il complesso dato dall'applicazione della misura di sospensione condizionale e dal trasferimento – sarebbe stato letto secondo una logica tipicamente retributiva e non rieducativa. Al riguardo, un chiarimento ermeneutico da parte della Corte di giustizia sarebbe stato di certo utile al fine di meglio definire lo status giuridico della funzione di reinserimento sociale nell'ordinamento dell'Unione europea (sull'approccio della Corte quanto a questo tema, P. MENGOZZI, *La cooperazione giudiziaria europea e il principio fondamentale di tutela della dignità umana*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, p. 225 ss., A. MARTUFI, *The paths of offender rehabilitation and the European dimension of punishment: New challenges for an old ideal?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2019, p. 672 ss. e S. MONTALDO, *Offenders' Rehabilitation: Towards a New Paradigm for EU Criminal Law?*, in *European Criminal Law Review*, 2019, p. 223 ss.).