

## **Il consenso come veto: la Corte di Giustizia svuota il diritto al reinserimento sociale nel sistema MAE a favore della sovranità punitiva. La Sentenza C-305/22 della Corte di Giustizia del 4 settembre 2025.**

di **Nicola Canestrini**

**Sommario.** **1.** Il caso all'origine della pronuncia. - **2.** L'architettura della decisione: non fiducia reciproca, ma principio del consenso necessario. - **3.** Le conclusioni dell'Avvocato Generale: la tesi restrittiva. - **4.** La sentenza: le procedure della DQ 909 vanno seguite, sempre. - **5.** La cooperazione leale: un dialogo necessario ma asimmetrico. - **6.** Il paradosso della fiducia: si esige per la consegna, manca per il riconoscimento. - **7.** Le conseguenze sistemiche e le prospettive future.

### **1. Il caso all'origine della pronuncia.**

La Grande Sezione della Corte di Giustizia con la sentenza di Grande camera dello scorso 4 settembre 2025<sup>1</sup> si pronuncia su un caso che espone le tensioni fondamentali tra sovranità penale e cooperazione giudiziaria europea, privilegiando purtroppo la prima a danno della fiducia reciproca.

La vicenda origina da un mandato d'arresto europeo emesso dalla Romania nei confronti di C.J. per l'esecuzione di una pena detentiva. L'Italia, dove l'interessato risiedeva, ha rifiutato la consegna invocando l'articolo 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584 come attuato dal diritto italiano<sup>2</sup>, procedendo unilateralmente

---

<sup>1</sup> La sentenza qui

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=3D76DAD5BE814948E22CB99952C7F678?text=&docid=303861&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=973395>.

<sup>2</sup> Come noto, nel caso in cui la consegna in relazione ad un mandato di arresto europeo esecutivo venga rifiutata, come nel caso in esame, l'articolo 18 bis della legge n. 69 del 2005 consente l'esecuzione nello Stato della pena inflitta al cittadino italiano o come nella specie, di altro Paese dell'Unione, legittimamente residente o dimorante in Italia, sempre che il Paese richiedente (nel caso la Romania) sia uno Stato membro che abbia dato attuazione alla decisione quadro 2008/909/GAI del 27 aprile 2008, previo formale riconoscimento della sentenza su cui si fonda il MAE, in ossequio alle norme del d.lgs. 7 settembre 2010, n. 161 (contenente disposizioni tese appunto a conformare il diritto interno alla predetta decisione quadro), all'uopo provvedendo a verificare non solo il rispetto dei principi fondamentali italiani ma anche la compatibilità della pena irrogata con la legislazione italiana (Sez. 6, n. 38557 del 17/09/2014, Turlea, Rv.261908). recita

al riconoscimento della sentenza rumena nonostante l'esplicito dissenso delle autorità rumene (par. 24-26).

La questione centrale riguarda se lo Stato di esecuzione possa autonomamente decidere di farsi carico dell'esecuzione della pena quando rifiuta un MAE, o se debba necessariamente rispettare le procedure previste dalla decisione quadro 2008/909 sul trasferimento dei condannati, compreso il consenso dello stato di emissione.

## **2. L'architettura della decisione: non fiducia reciproca, ma principio del consenso necessario.**

La Corte inizia ricordando – ancora una volta - che il MAE costituisce "la prima concretizzazione nel settore del diritto penale del principio di riconoscimento reciproco" (par. 40), principio che impone l'esecuzione come regola e ammette il rifiuto solo come eccezione da interpretare restrittivamente (par. 41). L'articolo 4, punto 6, consente il rifiuto quando la persona dimora nello Stato di esecuzione e quest'ultimo si impegna ad eseguire la pena, con l'obiettivo di aumentare le possibilità di reinserimento sociale del condannato (par. 44).

Il cuore della pronuncia sta nell'affermazione che questo meccanismo non opera in un vuoto normativo. Come afferma la Corte al paragrafo 48, "nulla consente di ritenere che il legislatore dell'Unione abbia inteso prevedere due regimi giuridici distinti per quanto riguarda il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze penali, in funzione dell'esistenza o meno di un mandato d'arresto europeo". L'articolo 25 della decisione quadro 2008/909 rende infatti applicabili le disposizioni sul trasferimento dei condannati "mutatis mutandis" ai casi di rifiuto del MAE ex articolo 4, punto 6 (par. 49).

La Corte traccia un parallelo storico con l'articolo 3 della Convenzione di Strasburgo sul trasferimento dei condannati del 1983, che richiedeva l'accordo tra Stati per il trasferimento: tale requisito è stato trasposto nel sistema delle decisioni quadro attraverso il meccanismo del consenso mediante trasmissione di sentenza e certificato (par. 56-57). Questo consenso non è una mera formalità procedurale. Come chiarisce ai paragrafi 61-63, lo Stato di emissione deve avere "la certezza che l'esecuzione della pena da parte dello Stato di esecuzione abbia lo scopo di favorire il reinserimento sociale della persona condannata", mantenendo però un legittimo margine di discrezionalità, potendo "far valere considerazioni di politica penale che gli sono proprie" per giustificare l'esecuzione nel proprio territorio.

---

infatti l'articolo 18 bis, come novellato nel 2021: "Quando il mandato di arresto europeo è stato emesso ai fini della esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà personale, la corte di appello può rifiutare la consegna del cittadino italiano o di persona che legittimamente ed effettivamente risiede o dimora in via continuativa da almeno cinque anni sul territorio italiano, sempre che disponga che tale pena o misura di sicurezza sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno."

### **3. Le conclusioni dell'Avvocato Generale: la tesi restrittiva.**

L'Avvocato Generale Jean Richard de la Tour, nelle sue (rinnovate) conclusioni del 12 dicembre 2024<sup>3</sup>, aveva (ri)proposto questa interpretazione richiamando precedenti conclusioni in altra causa<sup>4</sup> e attraverso l'analisi del caso sottoposto alla attenzione della Corte, che illustrerebbe le "disfunzioni" derivanti dalla prassi italiana. Secondo l'AG, proprio questo caso evidenzerebbe le conseguenze pratiche negative sul sistema complessivo: dopo il rifiuto di consegna, l'Italia ha applicato misure alternative (affidamento ai servizi sociali) invece della pena detentiva originaria, per poi dichiarare estinta la pena sulla base di una presunta prescrizione secondo il diritto rumeno, contraddicendo le autorità rumene che negavano tale prescrizione (par. 22-23 delle conclusioni).

---

<sup>3</sup> La Corte di giustizia ha infatti riaperto il procedimento originariamente identificato sub numero C-595/23 (Cuprea, poi cancellata dal ruolo) già assegnato e discusso alla I sezione, rinviandola alla Grande Sezione.

<sup>4</sup> L'Avvocato Generale dedica particolare attenzione alla prassi italiana, evidenziandone l'incompatibilità strutturale con il sistema europeo di cooperazione penale. Nelle conclusioni del 13 giugno 2024 nel procedimento C-305/22, EU:C:2024:508, al paragrafo 78, rileva come il diritto italiano, codificato negli articoli 18-bis della legge 69/2005 e 24 del decreto legislativo 161/2010, preveda il riconoscimento automatico della sentenza straniera senza richiedere il consenso dello Stato di condanna, configurando quella che definisce "un'appropriazione unilaterale della competenza d'eseguire la pena". LAG utilizza il presente caso (conclusioni C-595/23) come "perfetta illustrazione delle disfunzioni" generate da questa prassi (par. 2). Il presente caso (che per l'avvocato generale è rubricato EDS) dimostrerebbe plasticamente le conseguenze: l'Italia non solo riconosce unilateralmente la sentenza rumena nonostante l'esplicito dissenso, ma applica misure alternative non previste (affidamento ai servizi sociali invece della detenzione), per poi dichiarare unilateralmente estinta la pena sulla base di una presunta prescrizione secondo il diritto rumeno, che le autorità rumene negavano categoricamente (par. 79-84). L'Avvocato Generale qualifica questa prassi come incompatibile con l'articolo 22, paragrafo 1, della decisione quadro 2008/909, sottolineando che ammettere un simile modus operandi "aprirebbe la strada all'elusione delle norme stabilite da tale decisione quadro" (par. 81 conclusioni complementari) e creerebbe "un rischio elevato di impunità di persone che tentano di sfuggire alla giustizia" (par. 82 conclusioni del 13 giugno). La severità del giudizio emerge quando afferma che le autorità italiane "non hanno agito conformemente al principio di riconoscimento reciproco" e quindi "non possono prevalersi di questo principio" nei confronti dello Stato di emissione (par. 78 conclusioni del 13 giugno)<sup>6</sup>.

Particolarmente significativa è l'osservazione che la revoca unilaterale del riconoscimento per presunta prescrizione, quando lo Stato emittente la nega, "contrasta con il principio del riconoscimento reciproco, che costituisce [...] il fondamento della cooperazione giudiziaria" (par. 84 conclusioni complementari), evidenziando come il sistema italiano mini le fondamenta stesse della fiducia reciproca su cui si basa l'intero edificio della cooperazione penale europea<sup>7</sup>.

L'Avvocato Generale articola dunque due condizioni cumulative per l'applicazione dell'articolo 22 della decisione quadro 2008/909 pur in una procedura MAE (par. 80-81 delle conclusioni): l'esecuzione deve avvenire conformemente alle norme della decisione quadro, inclusa la trasmissione del certificato, e deve trattarsi di esecuzione effettiva della pena come stabilita dallo Stato di condanna. La conversione in misure alternative, al di fuori dei casi di adattamento previsti, svuoterebbe di significato l'impegno richiesto allo Stato di esecuzione.

#### **4. La sentenza: le procedure della DQ 909 vanno seguite, sempre.**

Se, nell'ambito di un procedimento MAE lo Stato di esecuzione dovesse procedere al riconoscimento della sentenza il consenso dello Stato della condanna, questo quale Stato di emissione del MAE conserva pienamente il diritto di eseguire la pena. L'articolo 22 della decisione quadro 2008/909, che normalmente priva lo Stato di emissione del diritto di esecuzione una volta iniziata l'esecuzione altrove, "non trova applicazione qualora il rifiuto della consegna non abbia avuto luogo conformemente alle norme" (par. 79). L'interpretazione contraria "aprirebbe la strada all'elusione delle norme" (par. 79) e creerebbe "un rischio elevato di impunità" (par. 82).

La Corte sottolinea che l'emissione stessa di un MAE testimonia la preferenza dello Stato per un'esecuzione domestica piuttosto che per il meccanismo di trasferimento (par. 66). Il MAE può quindi essere mantenuto, anche se l'autorità emittente deve valutare la proporzionalità considerando le conseguenze sulla libertà della persona e le prospettive concrete di esecuzione (par. 85).

#### **5. La cooperazione leale: un dialogo necessario ma asimmetrico.**

Il principio di leale cooperazione "implica un dialogo tra le autorità giudiziarie" (par. 68), che devono "utilizzare appieno gli strumenti previsti", incluse le consultazioni obbligatorie nel caso di esecuzione in uno Stato diverso da quello di cittadinanza (par. 69). Tuttavia, questo dialogo appare asimmetrico: mentre lo Stato di emissione può rifiutare il consenso per qualsiasi ragione di politica penale, lo Stato di esecuzione si trova vincolato da tale decisione. La Corte chiarisce che l'eventuale riconoscimento unilaterale della sentenza non costituisce "sentenza definitiva per gli stessi fatti" ai sensi dell'articolo 3, punto 2 (par. 96-97). Tale decisione "non implica l'avvio di procedimenti penali" ma "mira a consentire che la condanna pronunciata nello Stato di emissione possa essere eseguita nello Stato di esecuzione", senza precludere quindi il mantenimento del MAE.

## **6. Il paradosso della fiducia: si esige per la consegna, manca per il riconoscimento.**

La sentenza rappresenta una vittoria di Pirro del principio di esecuzione. Subordinando il rifiuto di consegna al consenso dello Stato emittente, la Corte svuota di contenuto sostanziale questa facoltà, trasformandola in una possibilità teorica subordinata alla volontà dello Stato che ha già espresso, attraverso l'emissione del MAE, la sua preferenza per l'esecuzione domestica. Il paradosso è evidente: se lo Stato emittente avesse voluto consentire l'esecuzione altrove, avrebbe utilizzato *ab initio* il meccanismo della decisione quadro 2008/909, meccanismo – va rimarcato – già poco utilizzato nella prassi.

L'ossessione per il "rischio di impunità", costantemente evocato, appare sproporzionato. Nel caso di specie, l'Italia non intendeva far evadere il condannato dalla giustizia, ma eseguire la pena secondo modalità ritenute più appropriate per il reinserimento. Questa enfasi rivela una concezione primariamente retributiva della pena, dove l'aspetto rieducativo diviene subordinato all'imperativo dell'esecuzione nelle forme volute dallo Stato di condanna. La Corte afferma che il reinserimento sociale "non ha carattere assoluto" (par. 62), e nella pratica lo rende quasi irrilevante quando entra in conflitto con le prerogative sovrane.

La sentenza espone brutalmente il deficit di fiducia reciproca che mina il sistema. Se davvero esistesse la fiducia proclamata come "fondamento" della cooperazione, non sarebbe necessario un controllo così stringente sull'esecuzione in altro Stato membro. Il requisito del consenso tradisce la paura che lo Stato di esecuzione possa applicare standard esecutivi diversi, ritenuti inadeguati: ma se il fine è il reinserimento sociale, perché una misura potenzialmente più efficace dovrebbe essere considerata una violazione? La risposta sta nel fatto che il sistema pare privilegiare l'uniformità punitiva rispetto all'efficacia rieducativa.

## **7. Le conseguenze sistemiche e le prospettive future.**

La Corte sceglie una interpretazione restrittiva, sacrificando la flessibilità necessaria per adattare l'esecuzione alle concrete possibilità di reinserimento. Questa rigidità contrasta con l'evoluzione del diritto penale verso forme più individualizzate. Il caso delle misure alternative italiane, lungi dall'essere "elusione", rappresenta un tentativo di umanizzazione frustrato dall'interpretazione carcerocentrica.

L'interpretazione restrittiva rischia di creare una cooperazione di facciata dove la possibilità di rifiutare la consegna per favorire il reinserimento è neutralizzata dal potere di veto dello Stato emittente. Se è vero che la sentenza impone particolare attenzione al dialogo tra autorità, questo dialogo appare strutturalmente sbilanciato a favore dello Stato emittente.

La sentenza rappresenta un'occasione mancata per costruire un vero spazio penale europeo basato sulla fiducia e sulla complementarità dei sistemi

nazionali. Invece di valorizzare le *best practices* in materia di reinserimento, la Corte impone un modello rigido che privilegia la sovranità penale rispetto all'efficacia del reinserimento sociale. La pronuncia consolida l'architettura della cooperazione penale europea ma al prezzo di una sostanziale neutralizzazione delle possibilità di adattamento nazionale dell'esecuzione penale, soprattutto se più attento ai diritti costituzionali e convenzionali per il condannato.

La vera sfida per il futuro sarà superare questa visione formalistica per costruire un sistema che, pur garantendo la certezza del diritto, sia capace di valorizzare le diverse esperienze nazionali in materia di esecuzione penale. Solo così il principio del mutuo riconoscimento potrà evolversi da mera subordinazione formale a genuina cooperazione basata sulla fiducia reciproca. Fino ad allora, il sistema continuerà a oscillare tra proclami di fiducia e pratiche di controllo, tra obiettivi di reinserimento e imperativi di uniformità punitiva, in un equilibrio precario ora assai sbilanciato sul sovranismo nazionale.