

Sull’impatto del diritto dell’Unione Europea, la cui mancata applicazione rileva in termini di diniego di giustizia. La sentenza *Spasov c. Romania* della Corte Edu.

di **Angelo Stirone**

Sommario. 1. Premessa. – 2. Caso *Spasov c. Romania*. – 3. Le valutazioni della Corte. – 4. Conclusione

1. Premessa

È stata la Corte di Giustizia dell’Unione Europea (“CGUE”), in risposta ad un quesito di un tribunale italiano, ad enunciare per la prima volta, il 15 luglio 1964, il principio per cui il diritto interno non può prevalere sul diritto dell’Unione Europea (allora comunitario)¹. In seguito, sulla scorta dei principi di un’altra importante pronuncia (*Van Gend en Loos*)², la Corte di Giustizia afferma definitivamente la prevalenza del diritto comunitario sui diritti nazionali con la sentenza *Simmenthal*³.

Il principio della subalternità del diritto interno, nel tempo, è stato plasmato, da un lato, da altri interventi della CGUE (si pensi alle sentenze *Melloni*, *Taricco*, e da ultimo *Poptawski*⁴) e, dall’altro, dalla resistenza di alcune corti costituzionali nazionali, sino a consolidarsi, forse giungendo ad epiloghi inaspettati anche per i precursori di *Costa c. Enel*. Infatti, per quanto irragionevole potesse sembrare ai tempi un simile approdo, esso è risultato nondimeno fertile, tanto è vero che il diritto UE ha oggi acquisito e mantiene il primato - fatte salve le note riserve in termini di controlimiti - con implicazioni dirette anche per il diritto penale. In tal senso, interviene, come

1 Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies of the Union, *The primacy of European Union law*, PE 732.474, luglio 2022.

2 CGUE, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, No. 26/62, ECLI:EU:C:1963:1, 5 febbraio 1963.

3 E. Fronza, *Primacy, Duty of Loyalty and Interpretation*, The Cambridge Companion to European Criminal Law edited by K. Ambos and P. Rackow, Cambridge University Press, 2023, p. 91; CGUE, *Costa c. ENEL*, No. 6/64, ECLI:EU:C:1964:66, 15 luglio 1964.

4 CGUE, *Melloni c. Ministero Fiscal*, No. C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107, 26 febbraio 2013; *Taricco e a.*, No. C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555, 8 settembre 2015; *El Dridi*, No. C-61/11, ECLI:EU:C:2011:268, 28 aprile 2011; *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*, No. C-617/10, ECLI:EU: C:2013:105, 26 febbraio 2013.

si dirà, a rafforzare tale posizione anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

2. Caso Spasov c. Romania

La sentenza *Spasov c. Romania* della Corte Edu del 6 dicembre 2022 rappresenta l'ultima tappa di questo percorso. La Corte precisa, infatti, che il diritto UE non solo deve essere considerato prevalente rispetto al diritto interno, ma che la mancata applicazione delle norme europee comporta quello che i giudici di Strasburgo considerano un manifesto errore di diritto da parte del giudice nazionale, che si traduce conseguentemente in un diniego di giustizia. Interessante è che tale conclusione giunga da Strasburgo e non, come di norma, dalla CGUE. *Business, but not as usual*, insomma.

Vale dare brevemente conto della vicenda sottesa al caso *Spasov*. Il ricorrente, *Hristo Spasov*, capitano di un peschereccio battente bandiera bulgara, viene intercettato da una imbarcazione della guardia costiera rumena mentre stava pescando nelle acque comunitarie del Mar Nero, all'interno della zona economica esclusiva della Romania. I militari rumeni rinvennero a bordo 20 rombi, oltre ad alcune reti da pesca di dimensione inferiore a quella richiesta dalla legislazione di quel Paese. Al ricorrente, pertanto, viene contestata la pesca illegale di rombo. La nave viene sequestrata e i rombi confiscati.

Al termine del primo grado di giudizio, H. Spasov viene assolto da tutte le accuse per avere agito in conformità col diritto UE, essendo in possesso dei permessi richiesti dalla disciplina comunitaria in materia ed avendo utilizzato attrezzature consentite dalla normativa europea. Nello specifico, il Tribunale rumeno ha ritenuto che la quantità di pesce catturato rientrasse nel contingente assegnato alla Bulgaria nell'ambito della politica comune della pesca dell'Unione europea, che il peschereccio dovesse considerarsi un "peschereccio comunitario" e che la zona economica esclusiva della Romania nel Mar Nero rientrasse nelle acque comunitarie. Pertanto, secondo le norme della politica comune della pesca, l'attività di pesca compiuta in quella zona dal ricorrente doveva ritenersi legittima. In secondo grado, invece, Spasov viene ritenuto colpevole di pesca illegale dalla Corte d'appello di Costanza, sulla base dell'assunto secondo cui sarebbe la legislazione nazionale e non il diritto europeo a delimitare i diritti sovrani sulla zona economica esclusiva dello Stato. Il giudice d'appello rumeno, dunque, condanna l'imputato, disapplicando il diritto dell'UE, nonostante le indicazioni della Commissione Europea sul tema di cui si dirà nel prosieguo.

3. Le valutazioni della Corte

La Corte Edu, chiamata a valutare la vicenda, ritiene che i giudici rumeni di secondo grado abbiano commesso un manifesto errore di diritto condannando il ricorrente sulla base della legislazione nazionale, in quanto in contrasto con le norme di diritto EU, per come in precedenza chiarito dalla

Commissione Europea⁵. Per la Corte, dunque, il ricorrente deve essere considerato vittima di un diniego di giustizia ai sensi dell'art. 6 della Convenzione. In altre parole, secondo i giudici di Strasburgo, la Corte rumena avrebbe agito in violazione del principio del primato del diritto UE non applicando le norme europee che, peraltro, risultano avere effetto diretto nell'ordinamento giuridico rumeno⁶, così, per l'appunto, commettendo *une erreur de droit manifeste*⁷. La Corte Edu specifica, inoltre, che i giudici rumeni avrebbero potuto deferire la questione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in caso di dubbio sull'interpretazione delle norme europee⁸.

Si tratta della prima sentenza in cui la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ritiene che l'articolo 6 della CEDU sia stato violato a causa di un manifesto errore di diritto di un tribunale nazionale rispetto all'interpretazione e all'applicazione del diritto dell'UE.

La pronuncia in parola presenta, infatti, perlomeno due aspetti degni di nota. In primo luogo, la Corte afferma il proprio potere di valutare decisioni nazionali che risultino arbitrarie o manifestamente irragionevoli, pur non essendo - pacificamente - una corte di quarto grado. In tal senso, vale ricordare - ma è cosa nota - che la Corte Edu non è di per sé competente a pronunciarsi in materia di diritto UE. Invero, la Corte non ha il compito di vagliare errori di fatto o diritto commessi dal giudice nazionale se non nella misura in cui essi possano incidere su diritti e libertà tutelati dalla Convenzione⁹. Tale ultimo assunto è ben esplicitato nella sentenza *Moreira Ferreira c. Portogallo*, richiamata anche nel caso *Spasov*. L'unica eccezione a questo corollario, infatti, concerne l'apprezzamento dell'arbitrarietà e della manifesta irragionevolezza di una pronuncia interna¹⁰. Nello specifico, una decisione nazionale può essere qualificata come arbitraria o manifestamente irragionevole nella misura in cui pregiudichi l'equità del procedimento, se difetta di motivazione o se questa si basa su un errore manifesto di fatto o di diritto commesso dal giudice nazionale, che si traduce, appunto, in un diniego di giustizia¹¹.

In secondo luogo - ma è quello che più rileva in questa sede - la Corte Edu si affanna nel ribadire un concetto oramai più volte espresso dalla CGUE e che concerne, appunto, il primato del diritto UE.

5 Corte Edu, *Spasov c. Romania*, 27122/14, 6 dicembre 2022, p. 97.

6 Sul punto si veda CGUE, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, 24 giugno 2019.

7 *Spasov c. Romania*, p. 45; J. Callewaert, *Denial of justice by not applying EU law: judgment of the ECHR in the case of Spasov v. Romania*, 19/12/2022: <https://johan-callewaert.eu/denial-of-justice-by-not-applying-eu-law-judgment-of-the-echr-in-the-case-of-spasov-v-romania/>.

8 *Spasov c. Romania*, p. 45.

9 Corte Edu, *Moreira Ferreira c. Portogallo*, 64480/19, 8 novembre 2022, p. 83.

10 *Spasov c. Romania*, p. 31.

11 *Ibidem*, 28.

In questa analisi risiede il cuore della pronuncia *Spasov c. Romania* che consolida, di fatto, la posizione di primato delle norme europee¹², spingendosi sino a sostenere che la mancata applicazione del diritto europeo comporti un manifesto errore di diritto e, dunque, un diniego di giustizia, con conseguente violazione dell'art. 6, para.1, della Convenzione. È evidente la portata di tale approdo che, tra l'altro, dimostra la possibile complementarità tra i meccanismi del diritto dell'UE ed il sistema della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, nel senso che in caso di mancato rispetto o non conformità - così come di mancata attuazione - del diritto UE è possibile, da un lato, invocare l'intervento della CGUE e, dall'altro, sollevare una questione ai sensi della Convenzione EDU. Il primato del diritto EU deve, dunque, essere considerato anche nell'ottica dei suoi effetti¹³: non solo obbligo di interpretare la legislazione interna in conformità con il diritto dell'UE, non solo disapplicazione di norme penali nazionali che contrastino con il diritto dell'UE, ma anche - ed è questo l'elemento di novità - mancata applicazione della norma europea rilevabile anche ai sensi della Convenzione EDU in termini di errore di diritto e, quindi, di giusto processo.

Una ulteriore peculiarità di questa sentenza attiene al fatto che la Corte Edu pone alla base della propria pronuncia una valutazione della Commissione Europea in merito all'applicazione delle norme della politica comune della pesca, che decreta la contrarietà della normativa rumena rispetto alla disciplina europea¹⁴. In altre parole, il manifesto errore di diritto consiste nella mancata applicazione di una norma europea in violazione del principio del primato ovvero nell'applicazione di una norma ritenuta contraria alla legislazione europea dalla Commissione. È significativo che si ponga a fondamento di tale assunto un atto della Commissione Europea, che non ha - ovviamente - il peso specifico di una pronuncia della CGUE.

Vale, infine, dare conto del fatto che la sentenza *Spasov* s'incrocia con un'altra decisione coeva della Corte Edu, sempre in tema di interazione tra diritto dell'Unione Europea e Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo la Corte. La Corte, infatti, nella pronuncia *Moraru c. Romania*, pur specificando di non essere competente ad interpretare il diritto dell'UE, sancisce che il tribunale nazionale non ha adeguatamente tenuto conto della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, nonostante fosse stata invocata dal ricorrente¹⁵. Ancora una volta, la Corte di Edu si assegna il compito di rafforzare sia la

12 *Ibidem*, 31.

13 E. Fronza, *Primacy, Duty of Loyalty and Interpretation*, p. 92.

14 *Spasov c. Romania*, p. 43.

15 J. Callewaert, *Failure to "engage meaningfully" with CJEU case-law: judgment of the ECHR in the case of Moraru v. Romania*: <https://johan-callewaert.eu/failure-to-engage-meaningfully-with-cjeu-case-law-judgment-of-the-echr-in-the-case-of-moraru-v-romania/>.

portata della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo sia la coerenza del sistema dei diritti fondamentali in Europa¹⁶, e ben gliene incoglie.

4. Conclusione

La vicenda posta all'attenzione della Corte EDU rappresenta in modo esemplare la complessità dei rapporti che caratterizzano l'apparato giuridico nell'ambito dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa e racchiude in sé l'emblema dell'impatto del diritto dell'Unione Europea sugli ordinamenti nazionali che, controllimiti a parte, si caratterizza di una componente non solo di primazia ma di necessità, tanto che la mancata applicazione della norma europea comporta un manifesto errore di diritto. Tali principi hanno un indubbio impatto anche nella sfera del diritto penale, tanto è vero che, come ben dimostra la sentenza *Spasov*, non può esistere alcuna sanzione penale interna incompatibile con il diritto dell'UE¹⁷: il diritto penale nazionale viene, per così dire, "neutralizzato dal diritto dell'UE"¹⁸.

In conclusione, la Corte Edu, con la sentenza *Spasov*, rinforza l'applicazione e, quindi, l'efficacia del diritto dell'UE¹⁹, intrecciando ulteriormente i sistemi giuridici dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa. Si tratta di una operazione di consolidamento che a passi – neanche troppo piccoli – cristallizza il valore – ed il primato – del diritto europeo. Il tema si pone, infatti, in termini di interazione tra diritto UE e Convenzione, anche con riferimento alla conformità ed all'applicazione della norma europea, rilevabile, per come si è detto, anche ai sensi della Convenzione EDU. Corte Edu e Corte di Giustizia formano, in questo senso, un sistema binario oggi sempre più complementare, anche in considerazione dell'adesione dell'UE alla CEDU (si pensi, ad esempio, che il progetto di adesione prevede, tra l'altro, una procedura di coinvolgimento preliminare che consente alla CGUE di effettuare una valutazione di compatibilità tra diritto UE e Convenzione nei casi in cui l'UE risulti *co-respondent*²⁰ in un procedimento davanti alla Corte Edu²¹).

16 *Ibidem*.

17 E. Fronza, *Primacy, Duty of Loyalty and Interpretation*, p. 92.

18 *Ibidem*.

19 J. Krommendijk, M. Timmerman: *The Slippery Slope of a Snooping Strasbourg: The erroneous application of EU law as an ECHR breach*, *VerfBlog*, 16 dicembre 2022, <https://verfassungsblog.de/the-slippery-slope-of-a-snooping-strasbourg/>.

20 CGUE, Opinion 2/13, Opinion of the Court (Full Court) of 18 December 2014. Si veda anche: I. Daukšienė, S. Grigonis, *Accession of the EU to the ECHR: Issues of the co-respondent mechanism*, *International Comparative Jurisprudence*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.icj.2016.01.001>.

21 Art. 3, para. 6, *Draft revised agreement on the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Consolidated version of the draft Accession Instruments (as of 7 October 2022)*,



Il messaggio agli operatori del diritto è chiaro: oggi più che mai essi sono tenuti ad indossare la giacca dell'avvocato, del giudice e del pubblico ministero europeo.

[1680a8eb37 \(coe.int\)](#); si veda, inoltre, J. Krommendijk, M. Timmerman: *The Slippery Slope of a Snooping Strasbourg*.