

L'UE e il controllo esterno della protezione dei diritti e delle libertà fondamentali in Europa. La barriera elevata dalla Corte di Giustizia.

Vladimiro Zagrebelsky

1. I diritti umani nell'area europea. Il controllo esterno

Il riconoscimento dei diritti fondamentali ha conosciuto un vero rivolgimento concettuale quando, nel dopoguerra, si sono tratte le conseguenze politiche e giuridiche della loro natura pre-statuale. La comunità internazionale ha assunto l'onere di esserne garante ed è divenuta giustificata o addirittura doverosa l'interferenza negli 'affari interni' degli Stati. Nell'area regionale europea, in forza della Convenzione europea del 1950, l'interferenza si manifesta con il controllo collettivo esercitato dagli Stati europei attraverso gli organi del Consiglio d'Europa e, in particolare, con i giudizi della Corte europea. Il controllo giurisdizionale e il suo carattere esterno rispetto agli organi degli Stati, rappresentano il carattere essenziale del sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali.

Condizione politica dell'instaurazione del sistema della Convenzione europea dei diritti umani tra gli Stati all'epoca membri del Consiglio d'Europa¹, fu l'affermazione nel Preambolo che essi erano «animati da un medesimo spirito», possedevano «un patrimonio comune di ideali e di tradizioni politiche, di rispetto della libertà e della preminenza del diritto» e intendevano «prendere le prime misure per la garanzia collettiva di alcuni dei diritti indicati nella Dichiarazione universale». È evidente che quella comunanza di tradizioni politiche e di rispetto dei diritti e delle libertà era all'epoca difficilmente riconoscibile. Si trattava piuttosto di un programma, un percorso da intraprendere, di cui il sistema della Convenzione diveniva essenziale strumento. La stessa ambivalenza della ricordata affermazione si è nuovamente ripresentata quando, negli anni '90 del secolo scorso, dopo il crollo del sistema sovietico, gli Stati che ne erano parte o vi erano assoggettati vennero accolti nel Consiglio d'Europa e, così com'erano, divennero parte del sistema della Convenzione.

L'omogeneità dell'area europea, quanto a riconoscimento e protezione dei diritti fondamentali dell'individuo non è ancora una realtà presente. Si tratta di problema non minore, quando si considera ad esempio il livello della libertà di espressione o di associazione e quando si vedono addirittura conflitti e guerre che oppongono Stati che, secondo il ricordato Preambolo, dovrebbero essere animati

¹ Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia, Turchia.

da un medesimo spirito. Tuttavia se si volesse tracciare una mappa delle culture espresse dai 47 giudici della Corte europea, non se ne troverebbe corrispondenza con i confini nazionali o con la grossolana divisione tra ovest ed est, nord e sud d'Europa. Con riferimento a questo o quel diritto, l'atteggiamento giurisprudenziale dei singoli giudici è chiaramente transnazionale, ignora i confini, trova assonanze e dissonanze con altri giudici nel pluralismo culturale europeo.

Perché questa lunga premessa sul valore essenziale del controllo esterno e sul carattere della Corte che è chiamata ad assicurarla? La risposta risiede nel sostanziale rifiuto del controllo esterno che è venuto dalla Corte di Giustizia UE con il suo parere 2/13 del 18 dicembre 2014, ed anche nel sentimento che circola in quella ed altre sedi di una inidoneità della Corte pan-europea a definire la portata dei diritti fondamentali anche per la realtà dell'Unione e dei suoi Stati membri. Altri sarebbero i Paesi che ne hanno bisogno, non quelli dell'Unione, la quale comunque sarebbe in grado di far da sé.

2. I diritti fondamentali e il diritto dell'Unione. Il ruolo della Corte di Giustizia. I diritti comuni alla Convenzione e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione

Va qui appena accennata la vicenda che ha visto progressivamente emergere il riconoscimento dei diritti fondamentali delle persone nell'ambito del diritto comunitario: la resistenza di Corti costituzionali come quella italiana e quella tedesca, con l'elevazione di controlimiti, alla preminenza del diritto comunitario rispetto al diritto nazionale, la giurisprudenza della Corte di Giustizia che, a partire dagli anni '70, ha riconosciuto i diritti della Convenzione europea nella ricostruzione del diritto comunitario (ricordata al punto n. 37 del parere), il riconoscimento infine dei diritti fondamentali nelle successive versioni dei Trattati. La giurisprudenza della Corte di Giustizia non ha manifestato significativi scarti rispetto alla interpretazione ed applicazione della Convenzione europea da parte della Corte europea. Tuttavia le due Corti sono istituite per svolgere ruoli diversi. La Corte europea è giudice dei diritti fondamentali degli individui e decide sul ricorso individuale (oltre che, raramente, sui ricorsi interstatali). La Corte di Giustizia della UE è invece giudice del diritto dell'Unione, che applica tenendo conto dei diritti della Convenzione e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Si tratta di differenza che non consente assimilazioni di ruolo e che semmai avvicina la Corte europea ai giudici interni degli Stati.

Con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, l'UE si è data un catalogo di diritti e libertà fondamentali, che ha acquisito lo stesso valore dei Trattati. Si tratta di un'elencazione di diritti più vasta di quella propria della Convenzione europea e dei Protocolli che vi sono stati aggiunti. La coerenza di contenuto tra i due documenti, prima sostanzialmente assicurata dalla Corte di Giustizia con la sua attenzione alla giurisprudenza della Corte europea, è stata imposta con l'art. 52/3 della Carta, che stabilisce che il significato e la portata dei diritti corrispondenti sono eguali a quelli garantiti dalla Convenzione europea (anche se è ammesso che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa). La disposi-

zione è di evidente importanza per l'attenzione ch'essa rivela da parte dell'Unione all'allineamento della protezione dei diritti (almeno) al livello assicurato dalla Convenzione europea. Tuttavia di tale disposizione di raccordo (e subordinazione), pur menzionata al punto n. 44, il parere della Corte di Giustizia non tiene alcun conto.

3. La disagiata situazione degli Stati membri dell'Unione

Tutti gli Stati membri dell'Unione sono parte del sistema della Convenzione e soggetti alla giurisdizione della Corte europea. Essi sono anche vincolati agli obblighi discendenti dall'appartenenza alla Unione, la quale però non è parte del sistema della Convenzione. Tuttavia, non ostante l'estraneità al sistema di protezione e controllo assicurato dalla Convenzione europea, l'Unione e le sue istituzioni sono tenute a riconoscere i diritti della Convenzione, in forza del rinvio al loro contenuto che si legge nel già ricordato art. 52 della Carta.

Così stando le cose, eventuali violazioni della Convenzione imputabili a Stati membri, in materie ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione, possono dar luogo a ricorsi alla Corte europea contro quegli Stati e non contro l'Unione. La complessità delle conseguenze nella giurisprudenza della Corte europea è nota e non richiede illustrazione in questa sede. Basterà ricordare ciò che la Corte europea ha rilevato in ordine alla doppia fedeltà cui gli Stati membri dell'Unione sono tenuti. La Corte europea, con la sentenza *Bosphorus c. Irlanda*², ha ritenuto di comporre il conflitto riconoscendo che le istituzioni dell'Unione assicurano in linea di principio una protezione equivalente a quella propria della Convenzione europea, cosicché, salvo specifiche situazioni di comprovata insufficienza di tutela, la conformità della condotta di uno Stato membro al diritto dell'Unione non dovrebbe dar luogo a violazione della Convenzione. Con la sentenza *Bosphorus* la Corte europea ha da un lato elaborato una presunzione di protezione equivalente (peraltro contestata nelle opinioni separate allegata alla sentenza) e dall'altro affermato la sua competenza a giudicare la conformità alla Convenzione degli atti posti in essere dagli Stati membri dell'Unione in attuazione del diritto dell'Unione. La perdurante validità della giurisprudenza *Bosphorus* una volta superato il problema della doppia fedeltà con l'adesione dell'UE al sistema della Convenzione europea, è stata subito oggetto di dibattito e sembrerebbe esclusa proprio perché essa trova fondamento in una situazione cui l'adesione dell'UE porrebbe fine. Ma vedremo di qui a poco che, anche in assenza di adesione, per un altro motivo, sulla base del parere espresso dalla Corte di Giustizia, la presunzione di protezione equivalente diventa vieppiù ingiustificata.

² Corte europea dei diritti dell'uomo, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda* [GC], ricorso n. 45036/98, sentenza del 30 giugno 2005

4. Il parere: il coinvolgimento della Corte di Giustizia

È venuto ora il momento di esaminare più da vicino alcuni aspetti del parere 2/13 reso dalla Corte di Giustizia, a richiesta della Commissione europea, sul progetto di accordo per l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti umani (e sul progetto di alcuni atti collegati) in esecuzione di quanto dispone l'art. 6/2 TUE. Due temi meritano prioritaria esposizione e valutazione: *a)* le modalità e il significato del coinvolgimento della Corte di Giustizia nella procedura davanti la Corte europea e *b)* il controllo esterno e i livelli di tutela assicurati dal diritto dell'Unione.

Il complesso meccanismo di coinvolgimento della Corte di Giustizia nella procedura successiva alla presentazione di un ricorso alla Corte europea (derivante dal generico art. 3/6 del progetto di accordo e dagli ipotizzati, necessari e ancora non definiti atti interni alla Unione) è, proprio per la sua artificiosità rispetto al sistema della Convenzione, all'origine dei numerosi problemi sollevati dalla Corte di Giustizia. Dopo aver posto come condizione pregiudiziale il suo intervento *prima* che la Corte europea si pronunci su un ricorso, la Corte ne giudica ora non accettabile l'articolazione. Alcune osservazioni vanno allora svolte sul fondamento dell'idea secondo la quale la Corte di Giustizia, mediante disposizioni dell'atto di adesione alla Convenzione, debba essere posta nelle condizioni di pronunciarsi prima che la Corte europea prenda in esame un ricorso.

Le occasioni e modalità di intervento della Corte di Giustizia in controversie relative alla applicazione del diritto dell'Unione, sono definite dai Trattati e, come è noto, presentano limitazioni. Si tratta di limitazioni che rendono solo eventuale l'ipotesi in cui prima che venga introdotto un ricorso alla Corte europea, la Corte di Giustizia abbia avuto modo di pronunciarsi. In ogni caso va rilevato che la natura e l'efficacia del ricorso pregiudiziale interpretativo (art. 267 TFUE), rendono tale ricorso alla Corte di Giustizia irrilevante rispetto agli art. 13 e 35 della Convenzione. Il ricorso incidentale si è dimostrato particolarmente efficace rispetto alla necessità di uniformità nella applicazione del diritto dell'Unione, tramite il monopolio interpretativo riconosciuto alla Corte di Giustizia. Si tratta però di ricorso che non risolve e ripara la violazione del diritto fatto valere dal ricorrente e non è nella disponibilità del ricorrente, ma nella sola responsabilità dei giudici. Esso quindi non è un ricorso utile ai fini dell'articolo 13 della Convenzione. È per questi motivi che la richiesta di prevedere un intervento della Corte di Giustizia prima che la Corte europea si pronunci, non trova fondamento nell'obbligatorio esaurimento delle vie interne prima di investire la Corte europea, in cui si esaurisce il carattere sussidiario dell'intervento della Corte europea. Si comprende così che la Corte di Giustizia nel suo parere (punti n. 236 e 237) si concentri invece sull'esigenza di «preservare le competenze dell'Unione medesima e le attribuzioni delle sue istituzioni, segnatamente quelle della Corte, come richiesto dall'art. 2 del Protocollo n. 8 UE».

Nel progetto di accordo di adesione il meccanismo ideato tende a consentire alla Corte di Giustizia di esaminare in ogni caso la compatibilità con la Conven-

zione europea del diritto dell'Unione che viene in discorso. La Corte di Giustizia ritiene che il progetto non preveda che il meccanismo ipotizzato riguardi anche l'interpretazione del diritto derivato. Alla interpretazione di tale diritto, quindi, senza che la Corte di Giustizia sia previamente interpellata, la Corte europea potrebbe procedere essa stessa. Andrebbe invece fatta salva l'attribuzione della Corte di Giustizia di fornire l'interpretazione definitiva anche del diritto derivato dell'Unione in rapporto ai diritti garantiti dalla Convenzione europea.

Occorrerebbe però confrontare la nuova occasione di intervento della Corte di Giustizia con le previsioni dei Trattati che definiscono casi e modi del ricorso alla Corte di Giustizia, con limitazioni ed esclusioni che pongono un serio problema di compatibilità con quanto imposto dall'art. 13 della Convenzione. Si pone quindi il tema, singolarmente ignorato nel parere della Corte (anche se sollevato da alcuni governi di Stati membri intervenuti nel procedimento; vedi punti n. 136-139 del parere), della compatibilità con i Trattati di un meccanismo che introduce una nuova competenza della Corte di Giustizia.

La questione della necessità di una riforma dei Trattati si porrebbe poi con maggiore evidenza se la Corte di Giustizia, coinvolta nella procedura, potesse assumere provvedimenti idonei a porre fine alla controversia davanti alla Corte europea (riconoscimento della violazione del diritto del ricorrente e indennizzo).

La Corte di Giustizia sostiene la necessità del proprio coinvolgimento in riferimento all'esigenza di eguale applicazione del diritto dell'Unione da parte di tutti gli Stati membri nel quadro della speciale natura dell'Unione, non assimilabile ad uno Stato (punti n. 157 ss.). Tuttavia sembra che la Corte di Giustizia, nell'enfatizzare i rischi che deriverebbero da un'interpretazione del diritto dell'Unione da parte della Corte europea, non consideri che la Corte europea investita di ricorsi individuali specifici, valuta le conseguenze sul piano dei diritti convenzionali della interpretazione del diritto interno adottata dal giudice che ha esaminato il caso prima della sua sottoposizione all'istanza europea. E la conclusione, nel senso della violazione ovvero della non violazione di un diritto convenzionale, prescinde dalla correttezza dell'interpretazione del diritto interno che il giudice ha adottato; di essa la Corte europea prende atto. Sarà in sede di esecuzione della sentenza della Corte europea che diverrà rilevante il tenore della normativa applicata dal giudice interno e ciò al fine di esaminare se, come misura di ordine generale, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, sarà necessario provvedere alla modifica di norme eventualmente foriere di violazioni della Convenzione (come ricordato al punto n. 22 del parere).

Nel sistema dell'Unione allo scioglimento di eventuali questioni interpretative del diritto dell'Unione (anche al fine della sua uniforme applicazione) è deputato il ricorso pregiudiziale interpretativo; esso deve anche riguardare la compatibilità delle norme con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Sembra quindi che la preoccupazione della Corte di Giustizia debba trovar risposta nel funzionamento, interno al sistema dell'Unione, del ricorso pregiudiziale interpretativo, la cui eventuale insufficienza si può manifestare indipendentemente dal caso di ricorso alla Corte europea. Il complesso meccanismo che si vorrebbe introdurre

con l'accordo di adesione dell'Unione alla Convenzione, del tutto estraneo al sistema, sembra teso a risolvere o prevenire la disfunzione delle previsioni dirette ad assicurare l'uniforme interpretazione del diritto dell'Unione da parte dei giudici interni dei vari Stati membri. Il luogo appropriato per un intervento è dunque quello che attiene al diritto dell'Unione e ai meccanismi utili ad assicurarne l'eguale interpretazione e applicazione in tutti gli Stati membri. Rispetto alla procedura davanti alla Corte europea e alla sua conclusione, invece, l'interpretazione del diritto dell'Unione, che la Corte di Giustizia dia – sia essa conforme o invece difforme rispetto a quella adottata dal giudice nel decidere la causa – è irrilevante, poiché il caso sottoposto alla Corte europea è già stato definito a livello interno, concretizzando la situazione sulla cui compatibilità con la Convenzione deve pronunciarsi la Corte europea.

5. Il parere (segue): controllo esterno, diritto dell'Unione e livelli di tutela.

Relativamente alla questione del controllo esterno, va qui ricordato che la Corte di Giustizia riconosce che allorché sia previsto da trattati internazionali conclusi dalla Unione europea, questo non è in linea di principio incompatibile con i Trattati (punti n. 181 e 182). Con riferimento al controllo esterno derivante dall'adesione alla Convenzione europea, la Corte di Giustizia afferma tuttavia che esso non deve interferire con le sue competenze, in modo che risulti pregiudicata l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione (punto n. 183). In particolare la Corte di Giustizia afferma che il controllo esterno frutto delle decisioni degli organi della Convenzione europea non dovrebbe avere l'effetto di imporre agli organi dell'Unione e alla stessa Corte una determinata interpretazione del diritto dell'Unione (punto n. 184). Il controllo esterno inoltre non potrebbe valere «per quanto riguarda l'interpretazione fornita dalla Corte (di Giustizia) riguardo al diritto dell'Unione, ivi compresa la Carta. In particolare, le valutazioni della Corte (di Giustizia) relative all'ambito di applicazione sostanziale del diritto dell'Unione, al fine in particolare di stabilire se uno Stato membro sia tenuto a rispettare i diritti fondamentali dell'Unione, non dovrebbero poter essere messe in discussione dalla Corte EDU» (punto n. 186 ed anche punti n. 177 e 178).

Cosa resterebbe, se così fosse, del controllo esterno da parte della Corte europea? Certo l'autonomia dell'Unione sarebbe fatta salva, ma il controllo esterno per sua natura, in tema di diritti fondamentali, interferisce con l'autonomia delle Parti contraenti che, con l'adesione alla Convenzione europea debbono accettarlo. La Corte di Giustizia ha in realtà negato in radice l'elemento fondamentale del sistema della Convenzione europea e, erigendo l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione a baluardo inespugnabile, ha in qualche modo ricreato l'eccezione della 'giurisdizione domestica', che lo sviluppo dei diritti fondamentali, in Europa e fuori, ha superato ed escluso.

All'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione, poi, va ricordato ancora che il contenuto dei diritti che sono comuni alla Convenzione e alla Carta, è definito dalla Convenzione, nella interpretazione che ne dà la Corte europea. Questo

rinvio è contenuto, come già ricordato, nella Carta, che è diritto dell'Unione. L'incursione dall'esterno nell'ordinamento giuridico dell'Unione, a dispetto della sua autonomia, è dunque *già* previsto da un atto dell'Unione. Sorprende che la Corte di Giustizia non ne faccia menzione ed invece affermi che la interpretazione della Carta ricade nella sua esclusiva competenza.

Il parere inoltre pone il problema del raccordo tra l'art. 53 della carta e l'art. 53 della Convenzione europea, per concludere che con l'adesione dell'Unione alla Convenzione sarebbe necessario stabilire che la facoltà riconosciuta agli Stati dall'art. 53 della Convenzione, «resti limitata, per quanto riguarda i diritti riconosciuti dalla Carta corrispondenti a diritti garantiti dalla citata Convenzione, a quanto necessario per evitare di compromettere il livello di tutela previsto dalla Carta medesima, nonché il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione» (punto n. 189). Dal che complessivamente si deduce che per gli Stati membri dell'Unione la facoltà di ammettere un livello di tutela più elevato di quello stabilito dalla Convenzione, non potrebbe condurli ad assicurare una maggior tutela di quella prevista dal diritto dell'Unione e dalla Carta, nella interpretazione datane dalla Corte di Giustizia.

Il parere della Corte di Giustizia richiama l'esigenza di reciproca fiducia in ordine all'eguale applicazione del diritto dell'Unione, in particolare per quanto riguarda il rispetto dei valori comuni e del diritto che li attua, da parte di tutti gli Stati membri (punti n. 168-174). E, con particolare riferimento alla creazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, richiamando tra l'altro la sua sentenza *Melloni*, ne trae il divieto per gli Stati membri di esigere una tutela dei diritti maggiore di quella riconosciuta dal diritto dell'Unione e l'obbligo di presumere che gli altri Stati membri ad esso si conformino (punti n. 191-194). L'adesione alla Convenzione europea, implicando invece il reciproco controllo del rispetto dei diritti della Convenzione, contrasta, secondo la Corte di Giustizia, con l'esigenza, fondamentale nel sistema dell'Unione, della reciproca fiducia (punto n. 194). Non si tratta della enunciazione di una incompatibilità astratta. Con le sentenze *M.S.S. c. Belgio e Grecia*³, la Corte europea, non ostante il 'sistema di Dublino' instaurato dal Regolamento n. 343/2003, ha affermato la violazione dell'art.3 della Convenzione. da parte del Belgio a causa del trasferimento del ricorrente in Grecia, per le deficienze del sistema di asilo in quel Paese. In termini simili la Corte europea si è espressa nella sentenza *Scharifi e altri c. Italia e Grecia*⁴. La posizione assunta dalla Corte di Giustizia, già ora e indipendentemente dall'adesione dell'Unione alla Convenzione europea, pone il problema dell'atteggiamento che dovranno tenere gli Stati membri nel quadro del 'sistema Dublino', con riferimento alla situazione greca. In tal modo la questione della 'doppia fedeltà', che forse ingenuamente e con argomenti più volontaristici che

³ Corte europea dei diritti dell'uomo, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GC], ricorso n. 30696/09, sentenza del 21 gennaio 2011

⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Scharifi e altri c. Italia e Grecia*, ricorso n. 16643/09, sentenza del 21 ottobre 2014

convincenti la Corte europea nella sentenza *Bosphorus* aveva creduto di poter affrontare con la presunzione di protezione equivalente, viene drammatizzato facendone ragione della impossibilità della adesione dell'Unione al sistema collettivo europeo di protezione dei diritti fondamentali.

6. In conclusione

Il parere della Corte di Giustizia è articolato con riferimento a numerosi aspetti del progetto di accordo di adesione dell'Unione alla Convenzione, trattati come è naturale in stile di argomentazione giuridica, come tale vincolante. La conclusione negativa rispetto alla compatibilità con i Trattati del progetto di accordo si presenta conseguentemente come dovuta: l'unica possibile alla luce del diritto. Resta però il fatto che una norma del Trattato sull'Unione, l'art. 6 par. 2, stabilisce che l'Unione aderisce alla Convenzione europea: l'adesione implica, rispetto alla protezione dei diritti fondamentali della Convenzione, un efficace controllo esterno da parte della Corte europea. Il parere espresso dalla Corte di Giustizia sembra negarne la possibilità.

Alla luce della posizione assunta dalla Corte di Giustizia, c'è da chiedersi se siano possibili nuove trattative, che conducano ad adottare le modifiche al progetto di accordo che la Corte ha indicato come indispensabili. Occorrerebbe accettare lo snaturamento del sistema di protezione collettiva dei diritti fondamentali disegnato dalla Convenzione. In tal caso ci si domanderebbe chi aderisce a cosa e la risposta non potrebbe veramente essere quella che l'art. 6 par. 2 TUE indica.

La decisione politica espresse dalla disposizione sull'adesione dell'Unione alla Convenzione non era scontata. In qualche modo, non ostante il testo perentorio, fin dall'inizio è stata limitata da tali e tante condizioni di merito e di procedura, che vi è ancora da chiedersi se la mano che ha scritto l'art. 6 par. 2 sapeva cosa stesse scrivendo quella che ha redatto le disposizioni che l'accompagnano. In particolare il Protocollo n. 8 relativo all'articolo 6 par. 2 TUE ha posto le premesse dell'interpretazione particolarmente rigida adottata dalla Corte di Giustizia, stabilendo che l'accordo di adesione deve garantire che siano preservate le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione e assicurare che l'adesione non incida né sulle competenze dell'Unione, né sulle attribuzioni delle sue istituzioni, né sulla situazione particolare degli Stati membri nei confronti della Convenzione europea, e neppure sull'articolo 344 TFUE. L'esclusiva considerazione di tali condizioni negative ha finito per annullare la novità dell'accettazione del controllo esterno che l'adesione alla Convenzione europea porterebbe con sé.

Una lettura del parere della Corte di Giustizia che ne consideri il senso, la portata, gli effetti spinge a credere che il percorso di integrazione dell'Unione nella Grande Europa del Consiglio d'Europa sia interrotto e che il discorso giuridico non sia insensibile alle obiezioni che si sono accennate in apertura di questo scritto. Obiezioni da non sottovalutare, ma che confliggono con il senso pro-

fondo e il progetto civile espressi dal 'controllo esterno' e dall'esclusione della riserva della 'giurisdizione domestica' quando si tratti di diritti fondamentali.