

FRANCIA: La giustizia amministrativa francese, le *mesures d'ordre interieur* e la tutela dei diritti dei detenuti

di Luigi Viola *
(12 gennaio 2012)

Una delle problematiche della giustizia amministrativa francese più interessanti (e sorprendenti) per il giurista italiano è di certo costituita dalla particolare attenzione per le problematiche di tutela delle posizioni soggettive dei detenuti.

Il punto di partenza dell'esposizione deve essere individuato in uno dei tanti grandi *arrêts* del *Conseil d'État* ed in particolare, nel cd. *arrêt Marie* (CE ass. 17 febbraio 1995, *Marie* req. n° 97754, disponibile in <http://www.conseil-etat.fr/fr/base-de-jurisprudence>, come tutta la giurisprudenza citata) che ha ridisegnato, secondo una prospettiva completamente nuova, la problematica delle cd. *mesures d'ordre interieur*, ovvero dell'impugnabilità avanti alla giustizia amministrativa dei provvedimenti assunti da enti pubblici fortemente organizzati (amministrazioni militari, prigioni, ecc.; quelle che, in altra prospettiva, vengono spesso definite come "istituzioni totali") che, secondo una più risalente impostazione del giudice amministrativo francese (CE ass. 27 janv. 1984, *Caillol*, req. n° 31985), non sarebbero stati suscettibili di impugnazione, per effetto della <<*faible importance pratique et ...minceur juridique*>> (CHAPUS R. *Droit du contentieux administrative*, XIII ed. 2008, Domat-Montchrestien, 586 e ss.).

Per una piena comprensione delle ragioni poste a base della svolta giurisprudenziale del 1995, è indispensabile la lettura delle conclusioni (sempre disponibili in <http://www.conseil-etat.fr/fr/base-de-jurisprudence>) dell'allora *Commissaire du gouvernement* Patrick Frydman (la motivazione della decisione del *Conseil d'État* è, infatti, abbastanza laconica); in buona sostanza, si tratta del sostanziale superamento delle due argomentazioni principali poste a base del vecchio orientamento giurisprudenziale (l'applicazione del vecchio adagio *de minimis non curat praetor* e il rischio di indebolire la necessaria disciplina nelle caserme e nelle prigioni), sulla base di cinque linee argomentative (LONG M., WEIL P., BRAIBANT G., DEVOLVÉ P. e GENEVOIS B. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, XVIII ed., 2011, Paris, Dalloz, 686 e ss.) che attribuiscono particolare importanza ad argomentazioni di diritto comparato, alla tendenza evolutiva dell'ordinamento francese e, soprattutto, alla necessità (ormai incombente) di dare applicazione concreta alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

A partire dalla decisione *Marie* del *Conseil d'État*, il sistema di giustizia francese, oltre a superare il sostanziale <<*paradoxe selon lequel il existe un juge compétent mais qui estime ne pas devoir connaître du litige*>> (FORT F.X. *La protection de la dignité de la personne détenue* in *AJDA*, 2010, 2249 e ss.), ha quindi cominciato ad elaborare una sistematica aperta all'impugnazione delle decisioni dell'amministrazione penitenziaria incidenti sulla sfera soggettiva del detenuto (e, quindi, in definitiva, al sindacato della concreta organizzazione e gestione del sistema penitenziario), sulla base di un'impostazione che, fin dall'origine, è stata concepita come un sostanziale ponte verso la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ed un modo per implementare l'applicazione dei principi fondamentali della Convenzione all'interno dell'ordinamento giuridico francese; in buona sostanza, è stata pertanto individuata, già a partire dal 1995, una soluzione giurisprudenziale idonea a ridurre l'impatto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sul sistema penitenziario francese (che presentava e presenta, anche se in maniera forse meno drammatica, problematiche paragonabili a quelle italiane) e,

soprattutto, a promuovere un processo, a livello di ordinamento interno, di recepimento e tutela dei principi della Convenzione.

Ne è derivata una serie di iniziative (da ultimo promosse dal *Conseil d'État*, anche nel corso del 2011) e di elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali finalizzate a specificare i limiti applicativi della giurisprudenza *Marie*, secondo <<une grille d'analyse>> (FORT F.X. *La protection de la dignité de la personne détenue*, cit.) razionale e concreta e che, soprattutto, permettesse di individuare le tipologie di provvedimenti (caratterizzati da apprezzabile ed indubbia efficacia lesiva della sfera lesiva del detenuto) suscettibili di impugnazione.

Da ultimo, lo sforzo giurisprudenziale ha trovato espressione in tre importanti e coevi *arrêts* del *Conseil d'État* del 2007 che, rispettivamente, hanno ammesso l'impugnabilità dei provvedimenti di assegnazione del detenuto da una <<maison centrale à une maison d'arrêt>> (CE ass. 14 déc. 2007, *Garde des Sceaux c/ Boussouar*, req. n° 290730), delle decisioni dell'amministrazione penitenziaria in materia di lavoro del detenuto (CE ass. 14 déc. 2007, *Planchenault*, req. n° 290420), e della decisione di applicare al detenuto delle <<rotations de sécurité>> (CE ass. 14 déc. 2007, *M. Payet*, req. n° 306432), vale a dire, dei cambiamenti frequenti di istituto penitenziario, per rendere difficile un possibile tentativo di evasione; per quello che riguarda la disciplina di carattere regolamentare, da non dimenticare è poi l'intervento del *Conseil d'État* (CE sect. 31 oct. 2008, *Section française de l'OIP*, req. n° 293785) che ha annullato alcune disposizioni di valore regolamentare del codice di procedura penale in materia di regime di isolamento giudiziario, a seguito della mancata previsione di un meccanismo effettivo di ricorso.

Per quello che riguarda l'aspetto risarcitorio, l'apertura alla giustiziabilità delle posizioni soggettive dei detenuti operata dalla giurisprudenza *Marie* si è poi coniugata con il progressivo passaggio (presente nella materia penitenziaria, come nella problematica più generale) dalla richiesta della colpa grave (in un primo momento, definita come <<faute manifeste et d'une particulière gravité>> e, successivamente, come <<faute lourde>>) alla cd. <<faute simple>> (CE 23 mai 2003, *Chabba*, req. n° 244663 e 17 déc. 2008, *Garde des Sceaux c/ Zaouiya*, req. n° 292088); si è pertanto pervenuti ad una giurisprudenza che ha condannato lo Stato a risarcire il danno (spesso qualificato in termini di danno non patrimoniale) arrecato ai detenuti per effetto di condizioni di igiene e salubrità ritenute insufficienti ad assicurare il rispetto della persona umana (TA Rouen 27 mars 2008, *M. Donat*, req. n° 0602590 e CAA Douai 12 nov. 2009, *Garde des Sceaux, Ministre de la justice*, req. n° 09DA00782) o di modificazioni di regime carcerario che abbiano reso più difficile la conclusione degli studi intrapresi dal detenuto in carcere (TA Paris 30 déc. 2010, *Gilles de Vallière*).

Ben si comprende pertanto come l'intervento dell'importante decisione *Ramirez Sanchez* della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU gde ch. 4 juill. 2006, *Ramirez Sanchez c/ France*, req. n° 59450/00 ; si tratta del terrorista meglio conosciuto come <<Carlos>>) in materia di isolamento del detenuto e obbligo di prevedere un mezzo di ricorso effettivo avverso le decisioni di isolamento non abbia preso per nulla alla sprovvista il sistema giuridico francese; è quindi sostanzialmente nel vero la dottrina che ha concluso, pur con un certo grado di improprietà, per la <<retroattività>> (BRILLÉ M. *Censure rétroactive de la jurisprudence Fauqueux par la Cour européenne des droits de l'homme* in *AJDA*, 2005, 237) della decisione, trattandosi di un'impostazione della problematica dell'impugnabilità delle decisioni in materia di isolamento del detenuto ormai abbandonata dalla giurisprudenza francese già in data anteriore all'intervento della decisione della CEDU.

In definitiva, la giustizia amministrativa francese ha saputo elaborare, a partire dalla decisione *Marie* del *Conseil d'État*, un sistema di tutela giurisdizionale delle ragioni dei detenuti che è certamente caratterizzato dal requisito dell'effettività, mutuando, in buona sostanza, l'intero strumentario di tutela proprio del processo amministrativo, sia per quello

che riguarda la possibilità di annullare gli atti dell'amministrazione penitenziaria e di indirizzare ingiunzioni all'amministrazione, sia per la possibilità di condannare l'amministrazione al risarcimento del danno subito dal detenuto; di tutta evidenza è poi la stretta connessione sussistente tra la giurisprudenza in questione e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, già presente all'origine stessa dell'orientamento e successivamente sviluppata in modo da realizzare un compiuto sistema di tutela che, oltre ad implementare la recezione dei diritti previsti dalla Convenzione, viene ad integrare un utile strumento preventivo a livello di ordinamento interno della proposizione di azioni avanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il veloce *excursus* della giurisprudenza francese in materia di tutela delle posizioni soggettive dei detenuti si presenta poi ancora più significativo ove si abbia riferimento alla confusa situazione italiana; nel nostro ordinamento, l'apertura derivante da alcune decisioni della Corte costituzionale (Corte cost. 3 luglio 1997, n. 212 e 11 febbraio 1999, n. 26) si è tradotta (soprattutto, per effetto di Cass. pen. sez. un., 26 febbraio 2003, n. 25079) in un sistema che attribuisce in via esclusiva le funzioni di tutela alla magistratura di sorveglianza.

Ne è derivato un sistema che, a differenza di quello francese, appare essere caratterizzato da evidenti limiti di tutela (per un quadro aggiornato, si rinvia a FIORENTIN F. *Lesioni dei diritti dei detenuti conseguenti ad atti e provvedimenti dell'amministrazione penitenziaria* in *Giur. merito*, 2010, 11, 2810), soprattutto per quello che riguarda l'impossibilità, per la magistratura di sorveglianza, di annullare gli atti dell'amministrazione penitenziaria e condannare al risarcimento del danno arrecato al detenuto.

* Consigliere presso il T.A.R. Puglia, sez. di Lecce e Professore a contratto di diritto sportivo nell'Università degli Studi di Udine.