

## Introduzione

L'idea di tale lavoro è scaturita dall'esperienza come tirocinante all'interno delle mura penitenziarie, la quale mi ha permesso di colloquiare con qualche detenuto. È risultato evidente fin da subito, come la possibilità di poter riavere dei contatti con la realtà esterna fosse una prerogativa importante per tutti, in quanto poteva rendere migliore l'esecuzione della pena alleviando le sofferenze che da essa ne scaturiscono, nonché servire come *incipit* ai fini di tenere una buona condotta all'interno dell'istituto di pena.

L'istituto che permette di avere dei contatti con il mondo esterno, e quindi con la realtà extramuraria, durante l'esecuzione della pena, è quello dei permessi. La fase dell'esecuzione della pena è tanto importante quanto delicata, poiché, il detenuto, condannato da sentenza passata in giudicato, o l'internato, sottoposto a misure di sicurezza, nonché l'imputato, si trovano in una situazione solitamente a loro estranea. La reclusione ha come obiettivo la rieducazione del reo, al fine di evitare, una volta terminata la pena, la commissione di ulteriori reati, e permettergli un reinserimento agevole in società.

Il permesso può essere definito come uno strumento tramite il quale si dà la possibilità ad un soggetto detenuto in un istituto di pena, di trascorrere un breve periodo nell'ambiente libero. Sono due le ipotesi di permesso: la prima, denominata nell'ordinamento penitenziario come permesso di necessità, consente al detenuto di uscire dall'istituto di pena per far visita ad un familiare o convivente che si trovi in imminente pericolo di vita o per altre gravi ragioni, nonché, come recentemente previsto dallo schema del decreto legislativo n. 501 del 2018, per situazioni di particolare rilevanza. La seconda, denominata come permesso premio, ha prettamente finalità trattamentali, in quanto consente al ristretto di uscire temporaneamente dall'istituto penitenziario per coltivare interessi affettivi culturali o di lavoro, in base all'osservanza di limiti oggettivi e soggettivi.

Il presente lavoro si propone di indagare qual è stato il percorso legislativo e la disciplina vigente dell'istituto del permesso, anche alla luce del recentissimo schema di d.lgs n. 501.

In particolare si pone l'attenzione di come sia cambiato il trattamento del detenuto e della concezione di pena: da pena depersonalizzante, che aveva come finalità quella di punire il reo, a

pena che si propone di analizzare i tratti della personalità del detenuto, ai fini di un trattamento individualizzato per il suo futuro reinserimento in società. È in quest'ottica che i permessi furono inseriti nella normativa del 1975, che con la l. 354 ha modificato enormemente la disciplina dell'esecuzione penitenziaria ancora di impronta fascista.

Nel primo capitolo si analizzerà l'evoluzione legislativa dell'istituto in esame e le modifiche che ne sono conseguite fino ad arrivare ad oggi. Nel secondo si approfondirà la normativa vigente e si farà riferimento anche all'esecuzione penale minorile e alla concessione dei permessi ai soggetti detenuti minori, nonché ai soggetti considerati recidivi, cioè coloro che hanno commesso un ulteriore reato dopo aver già ricevuto una sentenza di condanna. Nel terzo si analizzerà l'istituto del reclamo, istituto importante e in linea con la previsione costituzionale per la quale i benefici penitenziari sono delle misure che incidono sulla libertà personale dei detenuti e, in quanto tali, sono soggetti al controllo di legittimità dell'autorità giudiziaria. Inoltre verrà analizzata la questione riguardante il ricorso in Cassazione, dapprima negato costantemente dalla giurisprudenza e ora concesso. Nell'ultimo capitolo invece si è voluto approfondire

un argomento di particolare sensibilità oggi, il diritto all'affettività e alla sessualità del detenuto. Sensibile in quanto, seppur riconosciuto costituzionalmente come diritto soggettivo, attende ancora di essere normativizzato, e di ricevere una disciplina *ad hoc*. In questo senso una possibile risoluzione alla questione poteva essere data tramite la delega penitenziaria al governo del 2017, ricompresa nella c.d. Riforma Orlando. Purtroppo, come avremo modo di approfondire, la materia riguardante l'affettività, nell'ultima riunione del Consiglio dei ministri del 22 Dicembre 2017, è stata messa da parte e non è stata inclusa nello schema di d. lgs presentato il 15 gennaio 2018 alla presidenza della camera dei deputati. Il lavoro terminerà con l'analisi del recente d.lgs n. 501 e delle sostanziali modifiche che lo stesso apporterà, se entrerà in vigore, all'ordinamento del 1975.

## Capitolo I

### L'evoluzione legislativa in materia di permessi

#### 1.1. Dal regolamento del 1931 alla legge 26 luglio 1975, n. 354

Prima dell'approvazione della legge del 26 luglio 1975 n. 354, il sistema penitenziario era soggetto alla disciplina del «Nuovo Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena»<sup>1</sup> del 1931, introdotto dal regime fascista.

Questo si ispirava a una filosofia dell'applicazione della pena che individuava nella privazione della libertà e nella sofferenza fisica gli strumenti per raggiungere la rieducazione e il pentimento del reo. Il carcere era concepito come luogo impermeabile e isolato dalla società libera.

Il sistema penitenziario delineato dal Regolamento del 1931 si articolava in una sequenza di privazioni e sofferenze fisiche, quali strumenti per favorire il pentimento e la rieducazione del reo, con una costante violazione del rispetto della dignità della persona<sup>2</sup>. Nel

---

<sup>1</sup> Il regolamento era stato redatto da Alfredo Rocco e approvato con R.D. 18 giugno 1931, n.787.

<sup>2</sup> Cfr., BARGIACCHI, *Esecuzione della pena e relazioni familiari. Aspetti giuridici e sociologici*, in [www.altrodiritto.unifi.it](http://www.altrodiritto.unifi.it)

regolamento venivano elencate in modo dettagliato tutte le attività che erano vietate e la relativa punizione. Erano vietati e puniti i reclami collettivi, il contegno irrispettoso, l'uso di parole blasfeme, i giochi, il possesso di carte da gioco, i canti, il riposo in branda durante il giorno non giustificato da malattie, il rifiuto di presenziare alle funzioni religiose, il possesso di un ago, la lettura e il possesso di testi e periodici di contenuto politico o di immagini di nudi o seminudi. Era obbligatorio indossare le divise del carcere e farsi trovare in piedi davanti alla branda chiusa e sistemata tutte le volte che le guardie entravano in cella per la conta o altro; vi era inoltre la censura dei giornali con il taglio degli articoli che la direzione riteneva "non adatti" al carcerato<sup>3</sup>.

Malgrado l'introduzione, nel nostro ordinamento, della Costituzione nel 1948 e in particolare della previsione contenuta nell'art. 27 comma 3 Cost.<sup>4</sup>, il quale afferma che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso dell'umanità e devono comunque tendere alla rieducazione

---

<sup>3</sup> Cfr., QUADRELLI, *L'evoluzione del concetto di pena*, in [www.retecivica.milano.it](http://www.retecivica.milano.it), 2001.

<sup>4</sup> La Costituzione è entrata in vigore il 1° gennaio del 1948.

del condannato, il regolamento citato ha rappresentato la normativa del nostro sistema penitenziario a lungo, anche dopo la caduta del Fascismo<sup>5</sup> e comunque fino all'approvazione della riforma del 1975.

In particolare, la possibilità che un ristretto, per qualsivoglia motivo, potesse riprendere contatto con la sua famiglia nell'ambiente di origine, durante l'esecuzione della pena, non era nemmeno ipotizzabile. Il motivo non si riscontrava tanto in ragioni riguardanti l'insicurezza dell'operazione e i rischi di evasione, quanto nella vera e propria estraneità di un'ipotesi simile nel dettato del regolamento del 1931 e nella concezione tradizionale della pena detentiva come concezione di chiusura, in cui la dimensione psicologica del confinamento e del distacco dal mondo extramurario rimaneva una caratteristica essenziale.

I primi e coraggiosi esperimenti di permessi accordati a detenuti per gravi ragioni familiari vanno ricondotti agli anni sessanta, su iniziativa dell'Amministrazione penitenziaria che si assunse il rischio di superare il silenzio del regolamento del 1931 su questo delicato e allo stesso tempo importante problema; così nella

---

<sup>5</sup>Cfr., ZEPPI, *La riforma dell'ordinamento penitenziario*, in [www.ambientedititto.it/dottrina](http://www.ambientedititto.it/dottrina).

prassi si consolidò la possibilità di autorizzare il detenuto a trascorrere qualche ora fuori a titolo di permesso o di licenza<sup>6</sup>.

Si può capire, da quanto esposto, come fosse urgente una modifica dell'intera normativa penitenziaria, inadatta, soprattutto dopo la promulgazione della Costituzione del 1948, a disciplinare il sistema carcerario.

Per modificare la situazione, si succedettero, nel corso degli anni, numerose iniziative ministeriali e parlamentari, che trovarono eco nelle rivolte dei detenuti che iniziarono nel 1969 e continuarono fino agli inizi degli anni settanta<sup>7</sup>. Questo clima di tensione all'interno di numerosi carceri italiane spinse il legislatore a riformare l'intera disciplina penitenziaria.

Un primo e notevole passo è stato compiuto indubbiamente con la legge 26 luglio 1975, n. 354 («Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure

---

<sup>6</sup> Cfr. DI GENNARO BREDA LA GRECA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Milano, 1997, p. 174.

<sup>7</sup> L'apice di questo violento quadro culminò nel 1974, con la rivolta nel carcere Don Soria ad Alessandria, Piemonte, durante la quale un gruppo di detenuti prese in ostaggio alcuni agenti della polizia penitenziaria. L'episodio si concluse in strage, con sei morti e numerosi feriti, in seguito all'intervento delle forze armate.

privative della libertà»)<sup>8</sup>. Con tale norma, il lungo percorso della riforma penitenziaria raggiunse una tappa decisiva, dando seguito alle indicazioni contenute nella Costituzione del 1948.

La riforma mette in pratica un dettato costituzionale rimasto inattuato a lungo, quello dell'art. 27 comma 3 Cost., il quale stabilisce che «Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato». Il principio base di questa concezione è che la pena debba essere rieducativa e che debba prevedere una serie di attività e di istituti tesi al reinserimento in società del reo<sup>9</sup>.

In questo quadro si inserisce la disciplina concernente la concessione dei permessi.

Nell'evoluzione delle iniziative di riforma dell'ordinamento penitenziario, l'istituto dei permessi ha trovato una prima regolamentazione nel disegno di legge approvato dal Senato il 10 marzo del 1971, nel quale si consentiva al magistrato di sorveglianza di concedere al condannato o all'imputato il permesso di recarsi a visitare un familiare versante in una situazione di imminente pericolo

---

<sup>8</sup> Il provvedimento è entrato in vigore il 24 agosto 1975, e l'anno dopo è stato emanato, con il D.P.R. n. 431, il relativo regolamento di esecuzione che ha completato la disciplina del sistema penitenziario.

<sup>9</sup> Cfr. CONCAS, *La legge di riforma dell'ordinamento penitenziario*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it)

di vita. In realtà, in tale progetto, i permessi non raggiunsero un'effettiva autonomia concettuale, in quanto si parlava più semplicemente di "visite ai familiari".

In un'altra ottica si pone la disciplina del successivo disegno di legge approvato dal Senato il 18 dicembre del 1973, prodromico alla riforma operata nel 1975. L'art. 29 di tale progetto<sup>10</sup> includeva la previsione di tre tipi di permessi, ossia: i permessi da concedere a internati e condannati nel caso di «imminente pericolo di vita di un familiare o convivente», i permessi concedibili per «gravi e accertati motivi» e, infine, la concessione di permessi speciali della durata di 5 giorni a coloro che, detenuti e internati, avessero tenuto una buona condotta, anche al fine di mantenere le relazioni umane<sup>11</sup>. Con quest'ultima previsione si voleva proporre una possibile, o almeno parziale, soluzione al problema relativo alla sessualità<sup>12</sup>. La previsione dei permessi c.d. speciali fu però soppressa dalla Commissione

---

<sup>10</sup> Il testo in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1974, pag 667 s.

<sup>11</sup> Cfr. TAMPIERI, *I permessi premio e le norme in materia di permessi e licenze*, in, *Le nuove norme sull'ordinamento penitenziario*, a cura di FLORA, Milano, 1987, p. 136 e ss.

<sup>12</sup>Cfr., DI GENNARO BONOMO BREDA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Milano, 1984, p.178.

della Giustizia della Camera, soprattutto sulla base di preoccupazioni emergenti dall'allarme sociale per l'incremento della delinquenza e per la tensione che in quegli anni si era creata all'interno di molte carceri italiane<sup>13</sup>.

Furono molteplici i motivi della soppressione del permesso speciale: *in primis*, la norma si poneva come eccessivamente generica, in quanto non ancorava il potere del magistrato di sorveglianza alla concessione del permesso c.d. speciale ad alcun parametro oggettivo o soggettivo; inoltre, con essi si voleva affrontare il problema riguardante l'affettività e la sfera sessuale del detenuto, problema difficilmente risolvibile e che non trovava nella previsione della norma una soluzione realisticamente attuabile<sup>14</sup>.

Si perse, quindi, la possibilità di risolvere uno dei problemi che ancora tutt'oggi angustia l'ordinamento penitenziario, e che potrà forse trovare una soluzione grazie alla recentissima Riforma Orlando, contenente una delega al governo in materia di Ordinamento penitenziario<sup>15</sup>, come si approfondirà in seguito.

---

<sup>13</sup> Cfr., FASSONE, *Emendamenti da apportare alla riforma dell'ordinamento penitenziario*, in *Riv. It. dir. e proc. pen.*, 1974 p.884; nonché la *Relazione* dell'on. Felisetti che accompagna il disegno di legge, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1974 p. 924 s., p. 927 s.

<sup>14</sup>Cfr. DI GENNARO BONOMO BREDA, *op.cit.*, p.179.

<sup>15</sup> L. 23 giugno 2017, n. 103.

Il testo definitivo della legge penitenziaria, approvato con la legge 26 luglio 1975 n. 354, si limitò a ricomprendere nell'art. 30 della stessa legge, le due ipotesi previste dall'art. 29 del ddl approvato dal Senato nel 1973, ossia la concessione dei permessi subordinata all' «imminente pericolo di vita di un familiare o convivente» ovvero alla sussistenza di «gravi ed accertati motivi».

Nonostante l'abolizione della previsione dei permessi speciali, l'istituto del permesso, così disciplinato all'art. 30 della l. 354/1975, risultava al tempo uno dei pochi istituti che assolveva non solo alla funzione di reinserimento sociale del detenuto, ma anche a realizzare l'apertura del carcere verso il mondo “esterno”<sup>16</sup>.

La legge del 1975 voleva infatti abbandonare la logica della depersonalizzazione, vigente nel regolamento del 1931, che rifletteva una filosofia della pena afflittiva e spesso mortificante per il detenuto, per lasciare spazio alla valorizzazione degli elementi della personalità del ristretto

---

<sup>16</sup> Cfr., D'ANGELO, *La disciplina dei permessi*, in *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, a cura di GREVI, Bologna, 1981, p. 200.

che potevano giovare alla sua rieducazione e al suo reinserimento nella società. Il detenuto diventa il protagonista, assumendo quindi un ruolo centrale nell'esecuzione della pena<sup>17</sup>. Questi elementi rieducativi del trattamento vennero identificati nell'istruzione, nel lavoro, nelle attività culturali, nei rapporti con la famiglia e nei contatti con il mondo esterno.

Quest'ultima previsione è una delle vere novità della riforma del 1975, con la quale all'art. 30 della stessa legge si consente al detenuto di usufruire del permesso c.d. di necessità.

## **1.2. La legge 20 luglio 1977, n. 450**

A soli due anni dalla riforma penitenziaria posta in essere con la l. 354/1975, si accesero dibattiti e polemiche vivaci sulla funzionalità dell'istituto dei permessi. In particolare, il risultato raggiunto con l'art. 30 ord. penit. attribuiva al giudice la grande responsabilità di decidere se il permesso fosse o meno concedibile al

---

<sup>17</sup> Cfr., D'ANGELO, *op.cit.*, p. 202.