

# SENATO DELLA REPUBBLICA

---

## XVIII LEGISLATURA

---

Doc. XXII  
n. 33

## PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

**d'iniziativa dei senatori MIRABELLI, FEDELI, RUOTOLO, ALFIERI, BOLDRINI, COMINCINI, D'ARIENZO, GIACOBBE, MANCA, MARGIOTTA, MISIANI, PITTELLA, RAMPI, ROJC e VALENTE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 SETTEMBRE 2021

---

### Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle violenze nelle carceri

---

ONOREVOLI SENATORI. – Il 6 aprile 2020 nel carcere di Santa Maria Capua Vetere si sono verificate violenze condotte sia dagli agenti di polizia penitenziaria della struttura che da esterni contro 300 persone detenute. Il motivo, secondo quanto emerso dalle indagini effettuate, sarebbe punitivo. All'inizio di aprile 2020, infatti, in alcune sezioni del penitenziario si sono verificate proteste e manifestazioni da parte dei detenuti, che chiedevano la possibilità di avere mascherine e igienizzanti per le mani al fine di ridurre il rischio di diffusione del virus Sars-CoV-2 nella struttura e che contestavano, altresì, la sospensione delle visite. Proteste che si sono

intensificate fino al 5 aprile. I pestaggi ripresi dalle telecamere interne dell'istituto penitenziario hanno mostrato in modo inequivocabile episodi di violenza condotta su persone che non avevano alcun modo di difendersi e la diffusione dei video ha scatenato una reazione indignata sia da parte dell'opinione pubblica che da diversi esponenti istituzionali.

Come ricordato dalla Ministra della giustizia, Marta Cartabia, nel corso dell'informatica resa innanzi all'Aula del Senato lo scorso 21 luglio: « Le violenze e le umiliazioni inflitte ai detenuti a Santa Maria Capua Vetere recano una ferita gravissima alla

dignità della persona, pietra angolare della nostra convivenza civile, come chiede la Costituzione, nata dalla storia di un popolo che ha conosciuto il disprezzo del valore della persona e si pone a scudo e difesa di tutti, specie di chi si trova in posizione di maggiore vulnerabilità. Anche l'uso della forza, da parte di chi legittimamente lo detiene, sia sempre strumento di difesa, di difesa dei più deboli. Mai aggressione, mai violenza, mai sopruso. E mai sproporzionato ».

Secondo quanto emerge dagli atti giudiziari, la perquisizione straordinaria del 6 aprile sarebbe stata disposta al di fuori dei casi consentiti dalla legge, eseguita senza alcun provvedimento del direttore del carcere di Santa Maria Capua Vetere – unico titolare del relativo potere – e senza rispettare le forme e la motivazione imposte dalla legge.

Il giudice per le indagini preliminari, che nell'ordinanza parla di « orribile mattanza », ha emesso misure interdittive nei confronti di cinquantadue unità di personale, che sono state immediatamente sospese.

Come noto, con la legge 14 luglio 2017, n. 110, dopo un sofferto *iter* parlamentare, è stato introdotto nel nostro ordinamento il reato di tortura al fine di colmare un *vulnus* venutosi a creare dopo la cosiddetta Convenzione di New York risalente all'anno 1984 e

ratificata dall'Italia con la legge 3 novembre 1988, n. 498, senza però che si sia proceduto al recepimento di tale fattispecie di reato nell'ordinamento penale italiano. Dopo circa ventinove anni e numerosi richiami della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), il legislatore ha introdotto nel codice penale gli articoli 613-bis, che punisce il reato di tortura, e 613-ter, che punisce l'istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura. A seguito dell'introduzione dei predetti reati lo scorso 15 gennaio, per la prima volta, un tribunale italiano ha condannato un funzionario pubblico accusato di tortura. Un agente di polizia penitenziaria che nel 2017 aveva torturato un uomo detenuto nel carcere di Ferrara. Altri episodi in tal senso sono oggetto di indagine da parte di diverse procure.

La presente Commissione si prefigge l'intento, pertanto, di indagare in merito ad un fenomeno che mina nel profondo il rapporto di fiducia tra i cittadini e i custodi della legalità, che non può e non deve essere intaccato da pochi funzionari e agenti di polizia penitenziaria che commettono crimini. Un lavoro, dunque, che non ha alcun intento punitivo e che deve intendersi anche a tutela della polizia penitenziaria tutta a fronte delle oggettive condizioni di difficoltà in cui si trova ad operare.

## PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

---

### Art. 1.

#### *(Istituzione e compiti)*

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle violenze nelle carceri, di seguito denominata « Commissione ».

2. La Commissione ha il compito di:

*a) approfondire la conoscenza del fenomeno degli abusi e degli episodi di violenza negli istituti penitenziari in merito:*

1) a fenomeni di pestaggi da parte degli agenti penitenziari nei confronti dei detenuti;

2) a fenomeni di violenze psicologiche;

3) alle condizioni di lavoro e sicurezza degli agenti penitenziari;

4) alle situazioni di disagio e tensione dovute al sovraffollamento carcerario e alla mancanza di spazi adeguati;

5) alle condizioni di vita della popolazione carceraria a seguito dell'adozione di misure di contenimento dovute alla diffusione del *virus Sars-CoV-2*;

6) alle modalità di svolgimento della vita di comunità all'interno degli istituti penitenziari;

7) alla frequenza e alla modalità di applicazione delle sanzioni disciplinari;

8) alle modalità di funzionamento degli strumenti di videosorveglianza e, in particolare, alla verifica della presenza degli

stessi all'interno di spazi comuni, uffici, spazi sanitari, mense e camere di isolamento;

9) ai tempi di conservazione dei video registrati e alla garanzia di accessibilità agli stessi da parte dei magistrati di sorveglianza;

10) all'attuazione delle disposizioni di legge in materia di comunicazione esterna;

11) a quali siano gli strumenti di denuncia e quali forme di riservatezza siano accordate nei casi di violenza denunciati dagli internati;

12) a quali siano le forme di protezione garantite all'internato denunciante e agli eventuali testimoni e, nei casi di trasferimento ad altro istituto, a quali siano le condizioni assicurate ai medesimi;

*b)* acquisire le proposte operative che provengono dalle diverse realtà istituzionali, dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale e dai garanti territoriali, nonché dalle associazioni di volontariato laiche e religiose;

*c)* acquisire gli elementi oggettivi e le proposte operative che provengono dall'Unione europea e dalle sue Corti;

*d)* riferire al Senato della Repubblica proponendo interventi, anche di carattere normativo, al fine di prevenire e contrastare forme di abusi e violenze nei confronti di tutta la popolazione carceraria.

## Art. 2.

### *(Composizione e durata)*

1. La Commissione è composta da venti senatori, nominati dal Presidente del Senato, in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, comunque assicu-

rando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare.

2. Il Presidente del Senato, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, convoca la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

3. Il presidente della Commissione è scelto tra i componenti della Commissione.

4. La Commissione elegge al proprio interno due vicepresidenti e due segretari. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente della Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto il più anziano di età.

5. Le disposizioni dei commi 1 e 4 si applicano anche per le elezioni suppletive.

6. La Commissione conclude i propri lavori entro dodici mesi dalla data della sua costituzione e presenta al Senato, entro i successivi sessanta giorni, la relazione finale sull'attività svolta.

### Art. 3.

#### *(Poteri e limiti)*

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. La Commissione può richiedere agli organi e agli uffici della pubblica amministrazione copie di atti o di documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materie attinenti all'inchiesta.

3. La Commissione può richiedere copie di atti e di documenti riguardanti procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e di documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti da segreto.

4. Sulle richieste di cui al comma 3 l'autorità giudiziaria provvede ai sensi dell'articolo 117 del codice di procedura penale.

5. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia, ai sensi del comma 3, sono coperti dal segreto.

6. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, nelle audizioni a testimonianza davanti alla Commissione, per i segreti d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme vigenti. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124.

7. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione a esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti, le testimonianze e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

8. La Commissione può organizzare i propri lavori tramite uno o più gruppi di lavoro disciplinati dal regolamento di cui all'articolo 5, comma 1.

#### Art. 4.

##### *(Obbligo del segreto)*

1. I componenti della Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 3 che la Commissione abbia sottoposto al segreto funzionale.

#### Art. 5.

##### *(Organizzazione dei lavori)*

1. La Commissione, prima del inizio dei lavori, adotta il proprio regolamento interno

a maggioranza assoluta dei propri componenti.

2. Le sedute sono pubbliche; tuttavia, la Commissione può deliberare, a maggioranza semplice, di riunirsi in seduta segreta.

3. La Commissione, per lo svolgimento dei suoi compiti, si avvale della collaborazione delle regioni, degli enti locali, dell'Istituto nazionale di statistica, delle università, delle rappresentanze sociali, delle associazioni culturali e di quartiere e delle associazioni anche locali che promuovono il dialogo interculturale e l'inclusione sociale e degli istituti pubblici e privati che si occupano dei giovani. La Commissione si avvale altresì dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie, di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti.

4. Per lo svolgimento delle sue funzioni, la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente del Senato. La Commissione può stabilire, con il regolamento interno di cui al comma 1, le modalità di pubblicazione delle spese dalla stessa sostenute, fatte salve quelle connesse ad atti e documenti soggetti a regime di segretezza.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico del bilancio interno del Senato e sono stabilite nella misura di 80.000 euro, di cui il 50 per cento utilizzabile esclusivamente per la realizzazione di indagini.

€ 1,00