

La nonviolenza al banco degli imputati: anatomia del reato di rivolta

di Riccardo De Vito e Patrizio Gonnella

Il reato di rivolta in istituto penitenziario costituisce un salto di qualità: il diritto penale, incriminando atti di dissenso non violenti, perde la sua natura di strumento di difesa contro gli abusi e le sopraffazioni per diventare baluardo del principio di autorità. Descrizione della fattispecie di rivolta – sia in carcere sia nei CPR – e sua collocazione sistematica forniscono basi evidenti per decifrare la torsione di cui si è detto. I detenuti e gli stranieri, al contempo, vengono definitivamente consegnati al ruolo di nemici dell'ordine e della sicurezza.

1. Premessa / 2. Un delitto contro l'ordine pubblico: ovvero, gli istituti penitenziari come nemici della sicurezza / 3. Punire la rivolta o reprimere il dissenso? / 4. La resistenza passiva / 5. Punire la nonviolenza: un cambio immorale di paradigma / 6. Carcere e centro per il rimpatrio: un'equiparazione con rimorso? / 7. Un'aggravante tornasole. Conclusioni

1. Premessa

Il “decreto sicurezza” (dl n. 48/2025, conv. con modif. in legge n. 80/2025) introduce un nugolo di reati e aggravanti tesi a criminalizzare il dissenso: dal blocco stradale e ferroviario con il proprio corpo alle aggravanti per fatti commessi in occasioni di manifestazioni.

Poi, però, c'è il reato di rivolta in istituto penitenziario (il nuovo articolo 415-bis cp). Un salto di qualità. In Sardegna, per distinguere la terribile potenza del Maestrale, si dice che “c'è il vento, poi c'è il Maestrale”. Una differenza quasi di natura, più che di grado. Si potrebbe usare la stessa immagine per il nuovo reato di rivolta: nel decreto sicurezza ci sono i reati del dissenso, poi c'è la rivolta. Un salto qualitativo che fornisce la chiave interpretativa dell'intero decreto sicurezza. Per anni le politiche sulla sicurezza di centrodestra e centrosinistra si sono succedute quasi senza soluzione di continuità, riproducendo lo stesso

paradigma: più pene, più carcere, più polizia come risposta universale ai problemi sociali. Il nuovo testo di legge, invece, apre un baratro inedito e il reato di rivolta, anche a livello interpretativo, sembra essere il detonatore simbolico in grado di accendere la carica neoautoritaria contenuta nelle altre fattispecie.

2. Un delitto contro l'ordine pubblico: ovvero, gli istituti penitenziari come nemici della sicurezza

Partiamo dalla morfologia. Il nuovo articolo 415-bis del codice penale prevede quanto segue:

«Chiunque, all'interno di un istituto penitenziario, partecipa ad una rivolta mediante atti di violenza o minaccia o di resistenza all'esecuzione degli ordini impartiti per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, commessi da tre o più persone riunite, è punito

* Pubblicato su *Questione giustizia online* il 14 gennaio 2026 (www.questionegiustizia.it/articolo/la-nonviolenza-al-banco-degli-imputati-anatomia-del-reato-di-rivolta).

con la reclusione da uno a cinque anni. Ai fini del periodo precedente, costituiscono atti di resistenza anche le condotte di resistenza passiva che, avuto riguardo al numero delle persone coinvolte e al contesto, impediscono il compimento degli atti necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza. Coloro che promuovono, organizzano o dirigono la rivolta sono puniti con la reclusione da due a otto anni». Ulteriori aggravanti, nei commi successivi, sono previste se il fatto è commesso con armi o se ne derivano, quali conseguenze non volute, lesioni personali gravi, gravissime, o morte.

Prima di scomporre la fattispecie, occorre un piccolo esercizio di topografia giuridica. Non casualmente, il reato è stato inserito nel Titolo V del codice penale, relativo ai delitti contro l'ordine pubblico. La sua collocazione segue la previsione dell'istigazione a disobbedire alle leggi – art. 415, norma odiosa, nella quale è stata aggiunta un'aggravante di cui tratteremo – e anticipa i reati di associazione per delinquere e di associazione di tipo mafioso (artt. 416 e 416-bis). La lettura della sequenza parla chiaro sia all'interprete sia all'opinione pubblica. Il messaggio lo ha tradotto, in maniera precisa e senza tergiversare, Vittorio Sassi: i detenuti che protestano «sono da considerarsi al pari di associati a delinquere, o addirittura criminali mafiosi, che si associano esclusivamente al fine di perseguire scopi illeciti; l'accento viene posto sulle illecite modalità della protesta per silenziare le finalità perseguite»¹. Nemici *tout court* dell'ordine pubblico, dunque, da chiudere, isolare e incapacitare sempre di più. In maniera coerente con tale obiettivo, infatti, il reato di nuovo conio è stato direttamente inserito nell'ormai famigerato art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario – comma 1-ter, per essere precisi –, al fine di rendere più difficile l'accesso alle misure alternative.

L'assorbimento della rivolta penitenziaria – più in generale, della protesta dei detenuti – all'interno dell'ordine pubblico era già iniziata, in maniera carsica, dopo le rivolte che avevano segnato l'epoca della pandemia. Un punto d'approdo, in tal senso, furono le «Linee guida per la Pianificazione provinciale degli interventi a seguito di manifestazioni di protesta e disordini negli Istituti penitenziari», emanate dal Capo della polizia Franco Gabrielli il 29 gennaio 2021. Si tratta di una circolare che, sotto la giustificazione dell'esigenza di coordinamento, ha senza dubbio provato a spostare il potere di decidere sull'uso della forza in carcere dal direttore, in coordinamento con il comandante di Polizia penitenziaria, ai prefetti e ai questori. Al di là dei tecnicismi, le

linee guida, nel tracciare i pilastri dei *piani di sicurezza*, esprimevano un lessico univoco e simbolico: cinturazione esterna del carcere ad opera delle Forze di polizia, invio di contingenti della forza pubblica (non escludendo il ricorso ai reparti mobili delle Forze di polizia); impiego del mezzo speciale autoidrante, intervento delle Forze di polizia all'interno della struttura penitenziaria. Nonostante i timidi riferimenti al coordinamento con il direttore e con il comandante della Polizia penitenziaria (soprattutto, con quest'ultimo, a dire il vero), era chiara l'intenzione di equiparare la gestione dell'ordine in carcere a quella delle strade e di attribuire maggior potere a prefetti e questori. L'effetto era quello di avvalorare sempre di più la percezione dei detenuti come nemici dell'ordine pubblico, della sicurezza. Il carcere come mondo separato e odioso.

Il risultato è ora compiuto con l'introduzione della fattispecie penale e la collocazione nell'ambito dei reati contro l'ordine pubblico. Tutt'altro che neutra, questa scelta favorisce una pre-comprensione delle proteste dei detenuti, spesso causate da condizioni di vita degradanti e inumane, come minacce sistemiche.

L'obiezione che si potrebbe svolgere a quanto sin qui detto è, di primo acchito, legittima: un conto è la protesta, un conto la rivolta; il reato incrimina la seconda, non la prima. Ma è davvero così?

3. Punire la rivolta o reprimere il dissenso?

La norma, prendendo a modello la struttura dei reati associativi, incrimina una condotta a concorso necessario, punendo chiunque partecipi con dolo generico a una rivolta, a condizione che la condotta sia caratterizzata da atti di violenza, minaccia o resistenza e che il numero dei concorrenti non sia inferiore a tre. Il cuore della disposizione – il lemma *rivolta* – è del tutto indeterminato. Quando un disordine o una protesta, sia pure con modalità violente e minacciose, diventa rivolta? La fattispecie, per come costruita, non offre un valido criterio selettivo della condotte punibili, mantenendosi a un livello di elasticità costituzionalmente inaccettabile.

L'espressione *rivolta*, infatti, non compare all'interno della legislazione penale. All'interno dell'ordinamento penitenziario, quel termine figura solo nell'*incipit* dell'art. 41-bis, comma 1, già nato sotto la cattiva sorte della vaghezza: «In casi eccezionali di rivolta o di altre gravi situazioni di emergenza, il Ministro ha facoltà di sospendere nell'istituto interessato

1. V. Sassi, *Il nuovo reato di rivolta penitenziaria in carcere introdotto dal D.L. Sicurezza n. 48/2025*, in *Sistema penale*, nn. 7-8/2025, p. 48.

o in parte di esso l'applicazione delle normali regole di trattamento dei detenuti e degli internati». Come è stato rilevato dalla dottrina più approfondita e consapevole, «l'uso combinato degli aggettivi sottolinea come la norma miri a regolamentare situazioni eccezionali e imprevedibili (...) e non invece gli ordinari problemi di ordine e sicurezza»² (per i quali l'ordinamento prevede altri strumenti, tra cui l'applicazione del regime di sorveglianza particolare di cui all'art. 14-bis).

La rappresentazione mediatica dei fatti di rivolta, per una volta, si allinea alla prudenza normativa: a essere qualificati tali, nei titoli della stampa, sono eventi di sommossa su larga scala. Sono note le immagini dei servizi televisivi che riprendono i detenuti sui tetti, le fiamme dalle inferriate, le urla, la percezione della complessiva perdita di controllo da parte dei sistemi di comando e direzione.

Nel decreto sicurezza le cose stanno diversamente. Traghetato nell'orbita dei delitti associativi, costruito attraverso la sola descrizione modale della condotta, senza alcun riferimento all'estensione della partecipazione – è sufficiente che siano tre persone – o ai suoi effetti concreti sul carcere, quello di rivolta finisce per essere reato affibbiabile a tutti coloro che commettono fatti ben sotto la soglia dell'eccezionalità. Tre detenuti che intraprendono in concorso condotte di contestazione di un ordine, anche con comportamenti violenti o minacciosi, non fanno una rivolta, fanno una protesta. E fanno una protesta già punibile con sanzioni amministrative e penali collocate su una scala di progressiva e proporzionale gravità: sanzione disciplinare per la partecipazione o la promozione di disordini o sommosse (art. 77, comma 1, nn. 18 e 19, dPR n. 230/2000); applicazione del regime di sorveglianza particolare (art. 14-bis ord. penit.); sospensione dell'applicazione delle regole di trattamento (art. 41-bis ord. penit.); punizione per i reati che le condotte di volta in volta possono integrare (dalle percosse alle lesioni, dalla resistenza a pubblico ufficiale alla violenza privata e altre più gravi).

L'obiettivo della nuova disposizione, del tutto priva dei requisiti di tipicità e chiarezza, pertanto, è quella di estendere la repressione, facendo entrare in una sfera di punibilità o di maggior punibilità penale fatti altrimenti non sanzionabili, o sanzionabili a livello amministrativo ovvero, ancora, punibili con altre norme penali.

Quale sia il criterio sostanziale per selezionare la maggiore offensività della condotta di rivolta non è dato sapere, proprio a causa di quel difetto strutturale

della fattispecie. È ben più di un'impressione, tuttavia, che sia correlato alla mera posizione soggettiva degli autori di reati – i detenuti – e al reale bene giuridico oggetto di protezione, ossia il principio di autorità, la sottrazione di ogni decisione dell'autorità penitenziaria a ogni possibile contestazione, anche pacifica.

4. La resistenza passiva

Che questo sia l'obiettivo perseguito è reso esplicito dalla ricompressione, nella sfera di incriminazione, delle condotte di disobbedienza pacifica. Come visto nella descrizione della norma, costituiscono atti di resistenza anche le condotte di resistenza passiva che, avuto riguardo al numero delle persone coinvolte e al contesto, impediscono il compimento degli atti necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza.

Anche in questo caso siamo di fronte a qualcosa di gravemente eccentrico rispetto al sistema. Per giurisprudenza costante, ad esempio, la resistenza passiva non ha mai integrato una condotta sussumibile nel reato di resistenza a pubblico ufficiale: «non integra il reato di resistenza a pubblico ufficiale la condotta consistente nel mero divincolarsi posto in essere da un soggetto fermato dalla polizia giudiziaria per sottrarsi al controllo, quando lo stesso si risolva in un atto di mera resistenza passiva, implicante un uso moderato di violenza non diretta contro il pubblico ufficiale»³. Ora si incrimina anche la resistenza passiva, persino quella nonviolenta.

Nel passaggio dal disegno legge originario al decreto legge, quindi alla legge, alla punizione della resistenza passiva sono stati messi timidi paletti attraverso il riferimento a una serie di elementi (pseudo-)oggettivi: non basta, come per il caso di violenza, minaccia o resistenza, la mera condotta, dovendosi verificare anche l'impedimento del compimento degli atti necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza; non è (forse) sufficiente il numero di tre persone per integrare il reato, perché occorre avere riguardo al numero di persone coinvolte (precisazione superflua se bastasse il numero minimo di concorrenti nella rivolta); occorre, poi, tenere conto del contesto. Più cortina fumogena che validi requisiti selettivi: la norma di incriminazione delle condotte di dissenso pacifico verrà creata di volta in volta al banco del giudice e la fattispecie rimane onnivora, capace di trangugiare tutti i fatti non violenti. E qui, a proposito di non violenza, la riflessione deve farsi più ampia.

2. L. Cesaris, *La sospensione in caso di rivolta*, commento all'art. 41-bis, in F. Della Casa e G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, CEDAM, Padova, 2015 (V ed.), p. 446.

3. Le parole sono di Cass. pen., n. 6604/2022, ma si tratta di orientamento consolidato.

5. Punire la nonviolenza: un cambio morale di paradigma

Giuliano Pontara, filosofo della politica e della morale, nel solco di Johan Galtung ha spiegato quale fosse la regola morale ispiratrice della teoria della nonviolenza, ossia che ogni azione pubblica deve essere diretta a ridurre il tasso di sofferenza. Seguendo questa chiave di lettura, ha reinterpretato la tragedia di Antigone e l'esercizio del potere di punire. Ogni azione pubblica trova la sua ragione giustificatrice nella riduzione del tasso di sofferenza e la stessa nonviolenza affonda le radici in questo imperativo morale⁴.

La resistenza passiva non è qualificabile come violenza. La nozione prevalente di violenza è composta da quattro elementi: si deve cagionare morte o sofferenza, intenzionalmente, mediante l'uso della forza fisica, senza il consenso della vittima. La resistenza passiva è, nella teoria gandhiana⁵, una delle tecniche della pratica nonviolenta. Dunque, è eticamente inaccettabile, oltre che giuridicamente insostenibile, sanzionare con la pena carceraria (che è afflizione, e per sua stessa definizione sinonimo di sofferenza) chi resiste passivamente a un ordine dell'autorità penitenziaria. Con la norma incriminatrice della rivolta penitenziaria è intervenuto un cambio morale di paradigma. Sono puniti con pene elevatissime, dunque, tutti coloro che in un carcere (o, come vedremo, in un centro di permanenza per il rimpatrio) partecipano a una rivolta, oltre che con violenza o minaccia, anche attraverso resistenza passiva, disobbedendo agli ordini impartiti. Si mettono sullo stesso piano, contro ogni evidenza logica, etica e giuridica, la violenza e la resistenza nonviolenta. Si entifica il potere di polizia come nei peggiori momenti della storia italiana. In questo modo, l'azione pubblica non è più moralmente fondata, in quanto amplifica le sofferenze anziché ridurle. Luigi Ferrajoli ci ha insegnato nelle sue opere⁶ che il paradigma del diritto penale minimo è teso a minimizzare la violenza dei reati e la violenza delle pene. Quando si arriva a trattare, penalmente e dal punto di vista penitenziario, alla pari del rivoltoso violento il disobbediente nonviolento si rompe del tutto con la tradizione penale liberale e con la cultura costituzionale che vede nei principi di legalità, offensività, tassatività e proporzionalità i baluardi di un sistema penale razionale che ha una sua legittimazione profonda. La punizione di chi, in forma nonviolenta, disobbedisce a un ordine qualsiasi di

un agente, trasforma quest'ultimo in un despota da cui dipenderà la sorte del detenuto, ridotto definitivamente a uomo obbediente, costretto a camminare a testa bassa, come nella *Ronda dei Carcerati* di Van Gogh o nelle immagini video delle presunte torture del 2020 nel carcere di Santa Maria Capua Vetere.

Trasformare chi protesta, pacificamente, in un rivoltoso punibile fino a otto anni di galera non solo significa violare la libertà di pensiero, il diritto di critica e subordinare il tutto a generiche esigenze di ordine e sicurezza, ma soprattutto far degenerare un ordine, anche potenzialmente illegittimo, in ordine la cui insecuzione da parte di un detenuto potrebbe costituire un grave illecito penale. Dunque una catena di ordini, potenzialmente illegittimi, interna al Corpo di Polizia penitenziaria, purché motivati sulla base di generiche e non circostanziate ragioni di sicurezza, potrebbe produrre effetti penali significativi nei confronti dei detenuti resistenti o renitenti. I rischi che potrebbero derivare dalla nuova norma sono enormi. Proviamo a esemplificare. Caso A: tre giovani ragazzi detenuti non escono dalla cella di fronte alla richiesta, non motivata, di essere condotti in isolamento per motivi disciplinari pur non formalmente contestati. Caso B: tre detenuti si rifiutano di mangiare o bere per uno sciopero della fame o della sete. Caso C: tre detenuti protestano battendo le sbarre delle finestre delle celle a seguito di un ordine ritenuto ingiusto. Si tratta di tre casi di ordinaria vita detentiva che da ora in poi saranno trasformati da richieste di aiuto o ascolto in delitti per ordine disobbedito. Seppur giuridicamente impropria, non è sociologicamente oscura la ragione che ha indotto il Governo a introdurre il nuovo reato per condotte già punite da norme vigenti: è l'esplicitazione della superiorità morale dell'ordine informale rispetto alla legge, della sicurezza rispetto al trattamento. I detenuti devono obbedire e stare ben zitti.

6. Carcere e centro per il rimpatrio: un'equiparazione con rimorso?

A dover star zitti non solo solo le detenute i detenuti. L'art. 27 del decreto sicurezza, infatti, introduce, in riferimento ai centri per il rimpatrio, un reato del tutto analogo a quello di rivolta in istituto penitenziario, inserendolo nell'art. 14, comma 7.1, del Testo unico immigrazione. La disposizione punisce «chiunque, durante il trattenimento in uno dei centri di cui al

4. G. Pontara, *Antigone o Creonte. Etica e politica. Violenza e nonviolenza*, Edizioni dell'Asino, Roma, 2020.

5. M.K. Gandhi, *Teoria e pratica delle non-violenza*, Einaudi, Torino, 2023.

6. L. Ferrajoli, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, Bari-Roma, 1989; più di recente, per lo stesso Editore, *Giustizia e politica. Crisi e rifondazione del garantismo penale*, 2024.

presente articolo o in una delle strutture di cui all'art. 10-ter» realizza condotte descritte in maniera identica a quelle oggetto dell'articolo 415-bis del codice penale. Due le differenze. La prima riguarda la cornice edittale della pena. La rivolta in CPR è punita meno gravemente: da uno a quattro anni di reclusione per la partecipazione (da uno a cinque la pena per l'omologo reato commesso in carcere); da un anno e sei mesi a cinque anni per la promozione, organizzazione e direzione (da due a otto anni è la cornice edittale per i medesimi fatti in istituto penitenziario). I motivi di questo trattamento lievemente meno severo non sono scrutabili, neppure attraverso la lettura della relazione d'accompagnamento. L'unica ragione che si può scorgere consiste in una sorta di *lapsus* freudiano del legislatore. Come se, nell'accostare due istituzioni radicalmente diverse – il carcere, luogo di espiazione della pena, il centro per il rimpatrio, luogo di mera privazione amministrativa della libertà – affiorasse un rimorso appena percepibile. Punire meno la rivolta nei centri per il rimpatrio equivale simbolicamente ad ammettere che quelle strutture non dovrebbero sopportare lo stesso peso punitivo dell'istituzione penitenziaria, poiché non appartengono al diritto penale e penitenziario, ma a un limbo giuridico più fragile e discutibile. Insomma, nel rafforzare i meccanismi di espulsione e repressione, pare che il legislatore lasci intravedere una sorta di dubbio etico che si manifesta nella differenza di pena.

L'altra differenza, quasi invisibile ma decisiva (ben colta da alcuni autori), riguarda il soggetto attivo del reato. Nel caso della rivolta in istituto penitenziario, il legislatore prevede che possa essere autore «chiunque», a condizione che si trovi, al momento della realizzazione della condotta, in carcere. Non solo chi è detenuto, dunque, ma anche chi dall'esterno entri in istituto – volontari, insegnanti, operatori – per svolgere quel ruolo di partecipazione all'attività risocializzante che l'ordinamento esige dalla società civile. L'opzione può essere interpretata quale sintomo della netta sfiducia nei confronti dell'ingresso in carcere della società civile, manifestata di recente anche attraverso una circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria⁷.

Viceversa, in riferimento al reato commesso nei centri per il rimpatrio, il soggetto attivo può essere esclusivamente la persona trattenuta. A ben vedere, la precisazione è quasi superflua: nei CPR, salvo la forza pubblica e qualche sporadico addetto, non entra nessuno. Non c'è società civile, non ci sono spazi di interazione con l'esterno. Questa asimmetria rivela, ancora

una volta, la natura ambigua dei CPR, luoghi formalmente di privazione amministrativa della libertà in attesa del rimpatrio, ma materialmente più segregativi del carcere. La comunità esterna, infatti, è esclusa per definizione e anche la nozione di «rivolta» ne deve prendere oggettivamente atto, riducendosi alla reazione di chi non ha altra voce né presenza possibile.

7. Un'aggravante tornasole. Conclusioni

Un'ultima notazione merita l'aggravante introdotta del decreto sicurezza nel comma 2 dell'articolo 415 del codice penale. Come noto, la norma punisce, con la reclusione da sei mesi a cinque anni, chiunque pubblicamente istiga alla disobbedienza delle leggi di ordine pubblico, ovvero all'odio fra le classi sociali. Norma di diretta derivazione fascista, è scarsamente applicata. Il nuovo secondo comma, ora, prevede che la pena sia aumentata di un terzo se il fatto è commesso all'interno di un istituto penitenziario ovvero a mezzo di scritti o comunicazioni dirette a persone detenute. Citiamo questa disposizione non per i problemi di interpretazione e applicazione che pure pone – ad esempio, in ordine al rapporto con il reato di rivolta, del quale è addirittura e irragionevolmente punito più gravemente (rispetto alla fattispecie base) –, ma per il fatto che costituisce una cartina di tornasole: se un fatto è punito con maggior gravità soltanto per essere commesso all'interno di un istituto penitenziario, significa che il diritto penale che si vuole realizzare è compiutamente ancorato non al disvalore dei fatti, ma al disvalore delle persone che lo realizzano, alla loro condizione e posizione. Il decreto sicurezza è denso di esempi in questo senso, ma le norme sul penitenziario sono addirittura eclatanti, visto che a essere incriminati sono puri atti di dissenso, anche pacifico. Il pericolo (o il danno) non è nelle condotte, ma nell'autore: il detenuto disobbediente.

Questa torsione determina un'inversione nella concezione del reato, considerato non più come offesa di beni costituzionalmente rilevanti, ma come mera lesione del principio di autorità, come affronto al sovrano.

Se questa concezione esce dal carcere, come ha iniziato a fare attraverso le altre norme del decreto sicurezza e come accade negli Stati Uniti, saranno guai per i non obbedienti. Il diritto penale, da strumento di difesa contro gli abusi, inizia a diventare un meccanismo di offesa.

7. Si tratta della circolare n. 454011 del 21 ottobre 2025, intitolata «Integrazione disposizioni relative ai provvedimenti autorizzativi degli eventi di carattere educativo, culturale e ricreativo presso gli Istituti Penitenziari – competenze autorizzatorie in materia trattamentale ascritte alla DGGT». La circolare è stata seguita da una nota di precisazione, per il commento della quale si richiama F. Gianfilippi, *Nuova Circolare del DAP in tema di eventi di carattere educativo, culturale e ricreativo in carcere*, in *Sistema penale* (online), 5 dicembre 2025.