

L'insicurezza generata dalla sicurezza. La recente vicenda della conversione del decreto-sicurezza

lacostituzione.info/index.php/2026/05/06/linsicurezza-generata-dalla-sicurezza-la-recente-vicenda-della-conversione-del-decreto-sicurezza



di **Paolo Carnevale**

La vicenda della conversione del decreto-legge n. 22 del 2026 ad opera della legge n. 54 dello stesso anno in tema di sicurezza e della contestuale adozione-emanazione del successivo decreto n. 55 in punto di disciplina dei rimpatri volontari assistiti dei migranti, già oggetto di modifica ad opera della coeva legge n. 54, ha suscitato un notevole interesse e generato una grande attenzione nel nostrano dibattito pubblico.

Al centro dell'operazione è la previsione dell'art. 30 *bis* del testo del decreto n. 22, inserita a seguito dell'approvazione in sede di conversione (al Senato) di un emendamento presentato dalla maggioranza e provvisto del parere favorevole del Governo, secondo cui al «rappresentante legale munito di mandato, che ha fornito assistenza al cittadino straniero nella fase di presentazione della richiesta di partecipazione ad un programma di rimpatrio volontario assistito, è riconosciuto, ad esito della partenza dello straniero, un compenso pari alla misura del contributo economico per le prime esigenze previsto ai sensi del decreto del Ministro dell'interno di cui al comma 2».

L'incostituzionalità della stessa che, introducendo una remunerazione del rappresentante legale del migrante solo in base al raggiungimento di un esito, laddove cioè quest'ultimo decida di accedere alla procedura di «rimpatrio volontario (ed anzi qualora il rimpatrio effettivamente avvenga), finisce per essere lesiva della libertà del mandato dell'avvocato e per questo idonea ad arrecare pregiudizio al diritto di difesa del migrante, appare subito abbastanza evidente. Tanto da provocare, secondo quanto emerge dalle cronache, un informale intervento censorio del Presidente della Repubblica.

L'ipotesi di procedere, a quel punto, ad una modifica della normativa in questione in occasione del procedimento di approvazione della legge di conversione presso la Camera dei deputati si scontrava con il problema del rispetto del termine costituzionale dei sessanta giorni dalla pubblicazione del decreto, superato il quale si sarebbe determinata la decadenza di quest'ultimo. La modifica, infatti, avrebbe comportato un ritorno al Senato del disegno di legge di conversione che, disponendo

di solo pochi giorni per la definitiva approvazione, sarebbe andato incontro, per dir così, ad un inevitabile esito infausto.

Ecco allora il rimedio escogitato: l'approvazione della legge di conversione senza la rimozione della normativa incriminata, la cui promulgazione veniva accompagnata dall'emanazione di un nuovo decreto-legge recante la stessa data di pubblicazione ed entrata in vigore della legge ed avente lo specifico compito di intervenire sulla stessa per eliminare l'incostituzionalità *in parte qua*.

Insomma, una sorta di uovo di Colombo che, per via dell'assoluta contemporaneità degli atti, impediva alla disciplina illegittima di produrre qualsivoglia effetto, senza far pagare il prezzo della decadenza dell'intero decreto.

La vicenda, come si sa, è stata al centro di forti polemiche politiche e di un ampio ed articolato dibattito sui mezzi di informazione. Sopito un po' il clima di aspra contesa e spenti i riflettori dell'attenzione mediatica è il momento di svolgere qualche riflessione sui non pochi nodi e problemi ch'essa propone all'esame del giurista. È quanto cercherò di fare in queste mie brevi considerazioni.

Innanzitutto, pur nella sua singolarità, non si tratta di circostanza che non conosca precedenti. Episodio del tutto analogo è, a quanto ne so, quello che vide protagonisti l'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano e il Presidente del consiglio Berlusconi assieme al Ministro dell'Economia Giulio Tremonti in occasione della promulgazione della legge n. 102 di conversione del decreto-legge n. 78 del 2009 (c.d. decreto anticrisi), sincronica all'emanazione del d.l. n. 103 contenente disposizioni correttive del testo del d.l. 78.

Ora come allora, la bizzarra dinamica del contemporaneo "dire" e "disdire" trova la sua motivazione nella necessità di ovviare alle criticità del "dire", non superabili se non ricorrendo all'*escamotage* del secondo decreto sterilizzatore.

Certo, se l'analisi si fa più attenta qualche differenza fra i due episodi si registra. Per prima cosa, nella circostanza più risalente il nesso fra i due decreti – il corretto e il correttivo – è esplicito perché dichiarato nelle premesse del secondo, diversamente da quanto si verifica in quella attuale, in cui l'evocazione della straordinaria necessità ed urgenza nelle premesse del d. l. 55 fa riferimento all'ambito disciplinare – la materia dei rimpatri volontari – piuttosto che all'atto recante la normativa da correggere. Sembra quasi vi sia nel caso che ci occupa una qualche genericità volta a dissimulare l'operazione.

Secondariamente, nella vicenda del 2009 la correzione interessa direttamente la normativa del decreto corretto, mentre in quella che qui si esamina – come si avrà modo di vedere – l'intervento correttivo riguarda la disciplina di un atto terzo – il TU

sull'immigrazione – per come incisa dal primo decreto. Aspetto quest'ultimo su cui avrò modo di ritornare in chiusura.

Non, invece, è del tutto un fattore differenziale, ad onta di quel che a tutta prima sembrerebbe, la diversità della dinamica temporale della conversione del decreto corretto nei due casi. Mentre in quello qui in esame la legge di conversione viene approvata al *fotofinish*, il giorno stesso della scadenza del termine decadenziale, nell'episodio del 2009, l'approvazione interviene con largo anticipo al trentatreesimo giorno dalla pubblicazione del decreto.

La cosa non è di poco conto, anche alla luce di quanto dirò nel prosieguo. Il fatto è, però, che quella anticipazione si spiega con la riduzione in fatto del lasso temporale dei sessanta giorni a disposizione delle camere a causa della sospensione agostana dei lavori parlamentari.

Ad ogni modo, c'è da domandarsi perché nel caso non si sia utilizzato lo strumento che in Costituzione è previsto per evitare che norme legislative illegittime entrino in vigore, vale a dire il rinvio della legge alle Camere ad opera del Capo dello Stato in sede di promulgazione della stessa ai sensi dell'art. 74 della Carta. La ragione è sostanzialmente la stessa che ha escluso l'intervento correttivo in sede di approvazione della legge di conversione: il (certo) superamento del termine dei sessanta giorni imposto per la conversione del decreto-legge, con la conseguente decadenza dello stesso.

È, del resto, per questo motivo che anche in dottrina il rinvio della legge di conversione alle Camere sia ipotesi circondata da non poche perplessità, giacché quella camuffata da richiesta di riesame rischia di presentarsi in realtà come qualcosa di più e di diverso: un sostanziale affossamento del procedimento di conversione per la materiale impossibilità di un nuovo pronunciamento parlamentare nei termini; così da trasformare il veto sospensivo in veto definitivo. La circoscritta prassi dei rinvii alle Camere di leggi di conversione sta lì a testimoniare.

Non basta, l'eccedenza va misurata anche con riferimento all'*obiectum affectum*, che nel nostro caso non sarebbe soltanto la parte afflitta dal vizio – la/le disposizione/i affetta/e da incostituzionalità – ma l'atto nella sua unitarietà ed interezza, posto che, per quanti sforzi si possano fare, l'ipotesi del rinvio parziale della legge non sembra superare i rilievi di non conformità a Costituzione che sono stati dai più avanzati.

Tutto questo dovrebbe indurre a concludere che quello del rinvio della legge di conversione si palesi come rimedio inadeguato perché "sproporzionato" o, se si vuole, costituzionalmente "esuberante". Peraltro, il mancato utilizzo nei confronti di leggi di conversione – l'ultimo rinvio, se la memoria non m'inganna, credo sia quello operato dal Presidente Ciampi nel 2002 – si iscrive in una parabola discendente che

interessa l'istituto in sé, oramai adoperato con sempre maggiore parsimonia dal Capo dello Stato, anzi entrato in una sorta di cono d'ombra, anche a fronte di una certa fortuna applicativa riscossa da pratiche alternative come quella della promulgazione accompagnata da messaggio critico (anche fortemente critico) rivolto agli attori dell'indirizzo politico, circa i profili di dubbia costituzionalità presentati dalla legge promulgata, utilizzato nell'esercizio di una sorta di potere di *moral suasion*.

In conclusione, il ricorso al rinvio della legge di conversione in luogo della soluzione adottata nel caso in esame, pur nella sua qualità di rimedio costituzionalmente previsto per impedire l'entrata in vigore di disposti legislativi gravati da illegittimità costituzionale, si presentava, per le ragioni sin qui esposte, assai problematico. È tuttavia questa l'occasione anche per proporre una diversa ricostruzione. Mi spiego subito.

Non intendo richiamare la tesi che ritiene il rinvio circoscritto ad ipotesi in cui il tempo a disposizione delle Camere per una eventuale riapprovazione della legge rinviata vi sia, la quale risulta contrassegnata da sensibile illuminismo e appare priva di sufficiente realismo, data la diffusa prassi dell'invio della legge al Presidente a ridosso della scadenza del termine. Il che ha comportato in dieci degli undici casi di rinvio alle Camere di una legge di conversione la decadenza del decreto.

Penso, piuttosto, di far leva sull'argomento originariamente formulato molti anni addietro dal sottoscritto e poi ripreso – per quel che è più importante – anche in alcuni messaggi presidenziali, della possibile reiterazione dei decreti decaduti in seguito al rinvio della legge di conversione.

Resto convinto che, ai fini del divieto di reiterazione dei decreti non convertiti, non possa essere posta sullo stesso piano l'eventualità di una non conversione a seguito di rinvio alle Camere della legge di conversione e quella in cui quel medesimo esito sia da ascrivere all'inutile decorso del termine per la conversione o, ancor più, alla mancata approvazione della legge per voto contrario di una Camera. A costituire un decisivo fattore di differenziazione è, nel nostro caso, l'avvenuta approvazione della legge e, quindi, l'esistenza del consenso parlamentare manifestato dal voto. C'è una volontà positivamente espressa da ambo le Camere che rende irriducibile questa ipotesi a quelle per le quali la riproposizione del decreto decaduto risulta vietata. Ed è una ragione il cui peso specifico appare non meno consistente di quello che sorregge le due ipotesi di reiterazione ammessa dalla celebre sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale: l'esistenza nel decreto di reitera di «autonomi (e, pur sempre, straordinari) motivi di necessità ed urgenza» rispetto al decreto originario, ovvero di «contenuti normativi sostanzialmente diversi».

Si tratterebbe, perciò, di una terza ipotesi di riproposizione possibile del contenuto di un decreto-legge non convertito ad opera di altro decreto-legge – ulteriore rispetto alle due indicate dalla Corte ed a quelle non riducibile – perché fondata esclusivamente sul fatto della convergente manifestazione di volontà degli organi dell'indirizzo politico. Ovviamente, in questo frangente il decreto reiterante si dovrebbe presentare depurato dal contenuto oggetto delle censure di incostituzionalità.

Se su questo si conviene, allora la possibilità di ripresentazione dei decreti decaduti “per colpa” del rinvio della legge di conversione mitigherebbe significativamente le conseguenze ascrivibili al rinvio stesso, finendo con ciò almeno in parte per lenire le remore presidenziali a farvi ricorso. E se è vero, com'è vero, che il bilanciamento fra costi e benefici costituisce, come emerge abbastanza chiaramente dalla prassi presidenziale, un significativo fattore di orientamento nella scelta di operare il rinvio o di procedere alla promulgazione della legge, allora mi pare che l'ipotesi qui formulata potrebbe contribuire a spingere la ponderazione verso la prima opzione.

Vengo, a questo punto, a qualche considerazione sul decreto n. 55 del 2026, adottato – come s'è detto – per impedire l'entrata in vigore della normativa censurata della legge di conversione del decreto n. 22.

Una prima notazione riguarda la questione dei presupposti costituzionali del decreto n. 55. È difficile, infatti, dubitare che un simile scopo provveda di straordinaria necessità ed urgenza l'intervento decretizio del Governo. Certo, per riprendere terminologie risalenti, si tratta di una necessità del provvedere che si mescola a quella del provvedimento, ma soprattutto che quella necessità – sempre per rinverdire i termini della *querelle* dottrina appena richiamata – non ha il crisma della oggettività, in quanto relativa ad un caso, una situazione, una circostanza da fronteggiare, ma ha piuttosto il carattere della soggettività perché relativa ad un fatto od un evento – la palese e grave incostituzionalità dell'art. 30 *bis* del decreto n. 22 – generato dal coacervo Parlamento-Governo.

È verosimilmente proprio questa deplorable illegittimità costituzionale ad aver spinto il Presidente, piuttosto che a promulgare la legge di conversione accompagnata da messaggio critico in cui chiedere al Governo di intervenire a stretto giro di posta, ad esigere l'adozione da parte del Governo di un nuovo sincronico decreto correttivo quale condizione per dare il via libera alla legge. Non solo, si ha pure la sensazione che dietro l'operazione serpeggi un certo sentimento di sfiducia del Quirinale, che ha ritenuto insufficiente affidarsi a promesse dell'Esecutivo.

Ma la questione più rilevante è un'altra. Siamo infatti sicuri che le cose stiano come rappresentate? Che cioè possa ascriversi alla normativa dettata dal d.l. n. 55 la

capacità di depurare quella recata dalla legge di conversione del d.l. 23 – art. 30 *bis* – dal *vulnus* di incostituzionalità ascritto?

A me non sembra. La domanda nasce dal fatto che il decreto *de quo* non opera una rimozione della normativa di cui all'art. 30 *bis* incriminato. Quella disposta non è una mera abrogazione, bensì una sostituzione modificativa intesa a purificare quella disciplina dal vizio di costituzionalità che la contrassegnava. Per poter rispondere è necessario comparare la versione dell'art. 30 *bis* formulata dalla legge n. 54 con quella espressa dall'art. 1 del decreto n. 55.

Riporto per comodità i due testi: quello della legge (A) e quello del decreto (B):

(A) Al rappresentante legale munito di mandato, che ha fornito assistenza al cittadino straniero nella fase di presentazione della richiesta di partecipazione ad un programma di rimpatrio volontario assistito, è riconosciuto, ad esito della partenza dello straniero, un compenso pari alla misura del contributo economico per le prime esigenze previsto ai sensi del decreto del Ministro dell'interno di cui al comma 2.

(B) Al rappresentante munito di mandato, che ha fornito assistenza allo straniero nella presentazione della richiesta di partecipazione a un programma di rimpatrio volontario assistito, e nel relativo procedimento, è riconosciuto, a conclusione del procedimento medesimo, un compenso pari alla misura del contributo economico per le prime esigenze previsto ai sensi del decreto del Ministro dell'interno di cui al comma 2, per il triennio 2026-2028, in coerenza con la programmazione dei pertinenti fondi europei.

Ora, se si tiene conto della modifica dell'espressione «rappresentante legale munito di mandato» con quella più generica di «rappresentante munito di mandato», accompagnata dalla scomparsa di ogni riferimento al Consiglio nazionale forense presente nella precedente versione e, infine, della sostituzione fra gli oggetti del decreto ministeriale chiamato a definire le linee guida per la realizzazione dei programmi di rimpatrio volontario ed assistito del riferimento ai criteri «per la corresponsione ai singoli rappresentanti legali, da parte del Consiglio nazionale forense, dei compensi ad essi spettanti», surrogato dal riferimento alla «individuazione dei rappresentanti di cui al comma 3-bis e per la corresponsione ai medesimi dei compensi ad essi spettanti», quello compiuto nella nuova versione – a me pare – altro non è che un allargamento della platea dei destinatari dell'incentivo, non più circoscritta ai soli rappresentanti legali.

Due piccole notazioni a questo punto si impongono. Da un verso, come è stato notato da molti, l'intera operazione si basa sul presupposto dell'avvenuta conversione del decreto n. 55, giacché ove questa non intervenisse, l'esito sarebbe il ripristino della disciplina recata dalla legge di conversione del d.l. n. 23. Dall'altro – e questo mi

sembra particolarmente grave – la modifica disposta dal d.l. n. 55, pur estendendo il novero dei soggetti che assistono il migrante nella procedura del rimpatrio volontario e sono destinatari dell’incentivo previsto, tuttavia non esclude gli avvocati. Ma se è così, si passa da una incostituzionalità integrale del disposto corretto ad una incostituzionalità parziale, relativamente all’ipotesi in cui ad essere coinvolto nella procedura di rimpatrio sia, per l’appunto, un avvocato.

Senza poi trascurare il fatto che, se ora non impone la sola figura dell’avvocato, la nuova disciplina assegna il compito di individuazione dei rappresentanti chiamati ad assistere il migrante e a beneficiare della corresponsione dell’incentivo ad un decreto del Ministro dell’Interno che potenzialmente potrebbe persino individuare di nuovo il solo avvocato.

Ma la cosa più incredibile e sorprendente la si scopre se si presta attenzione al nesso che c’è fra legge di conversione n. 54 e decreto n. 55, quest’ultimo correttivo – come ormai chiarito – della disciplina recata dalla prima.

Nonostante quanto a tutta prima potrebbe sembrare e a differenza del ricordato precedente del 2009, non c’è un rapporto diretto, se non limitatamente al secondo comma dell’art. 30 *bis*, in tema di finanziamento delle misure adottate, che è espressamente abrogato dal secondo comma dell’art. 1 del decreto. Sia la legge che il decreto, infatti, assumono ad oggetto l’art. 14 *ter* del Testo Unico sull’immigrazione in tema di rimpatri volontari, la cui disciplina è diversamente modificata dall’art. 30 *bis* del decreto n. 23, introdotto in sede di conversione, e dall’art. 1, comma 1, del decreto n. 55.

La cosa non è di poco conto, giacché siamo in presenza di due discipline antinomiche assolutamente sincroniche, recate da atti che hanno la stessa data di promulgazione/emanazione e di pubblicazione – il 24 aprile – entrate in vigore lo stesso giorno, quello successivo all’avvenuta pubblicazione – il 25 aprile scorso. Ciò in quanto, com’è noto, gli emendamenti al testo del decreto-legge approvati dalla legge di conversione spiegano effetti a far tempo dall’entrata in vigore della legge stessa.

Come risolvere l’antinomia? Quale disciplina va prescelta dall’operatore giuridico che debba farne applicazione? Quale versione dell’art. 14 *ter* del T.U. deve prevalere? Un aiuto a fornire la risposta avrebbe forse potuto venire, nonostante la sincronia, dall’eventuale abrogazione espressa dell’art. 30 *bis* del decreto n. 22 disposta dall’art. 1 del d.l. n. 55. Ma così non è, se non con la rilevata eccezione del secondo comma dell’art. 30 *bis*.

Ed allora? Sembra proprio che ci troviamo di fronte a quella che in letteratura è prefigurata come “antinomia irresolubile”. Quella, cioè, che corre fra due norme

prodotte da atti gerarchicamente equiparati ed entrambi competenti, ambo generali o speciali e sincroniche. Viene alla mente il classico esempio riportato in *On Law and Justice* da Alf Ross relativo alla Costituzione danese del 1920 che, al contempo, prescriveva un numero massimo di componenti della Camera Alta e prescriveva un minuzioso meccanismo di nomina alla luce del quale quella soglia veniva superata.

Né, per quanto sopra osservato, ad aiutare l'operatore giuridico può contribuire come *extrema ratio* il ricorso ad elementi ulteriori rispetto a quello classico della data dell'atto-fonte, ipotizzati in dottrina per individuare un diverso ancoraggio temporale dell'atto normativo ed uscire dall'*impasse*, come la pubblicazione o l'entrata in vigore. Anche rispetto a questi c'è totale corrispondenza.

Resta soltanto la distinta numerazione. È sufficiente? Ne dubito. Si noti, in proposito – come ho avuto modo di verificare – che la piattaforma pubblica *Normattiva* – la quale come sappiamo ci offre il testo vigente della normativa in vigore – in ordine all'art. 14 *ter* del TU sull'immigrazione non riporta né la modifica introdotta dalla legge n. 54 né la correzione disposta dal decreto 55, ma solo il testo originario del medesimo art. 14 *ter*. Non so dire se questo dipenda semplicemente dai tempi di aggiornamento, ma – chissà – mi viene da pensare che possa anche discendere dalla condizione di indeterminatezza generatasi.

C'è da chiedersi: si sarebbe potuto evitare tutto questo? Beh, meglio sarebbe stato che il Presidente della Repubblica, una volta ricevuto il testo del decreto-legge deliberato dal Governo, avesse promulgato la legge di conversione ed il giorno successivo emanato il decreto correttivo, di modo da creare la condizione di successione nel tempo fra le due normative in contrasto e garantire l'applicazione del criterio cronologico per risolvere l'antinomia. Certo questo avrebbe determinato una (piccola) soluzione di continuità in grado di comportare la vigenza per un giorno della disciplina incostituzionale. Ma credo che, fra le conseguenze possibili, "l'incostituzionalità di un sol giorno" sarebbe stata sicuramente più accettabile e meno grave dell'esito che si è venuto a determinare.

Cosa si può ancora fare? Forse si può, in sede di conversione del decreto n. 55, inserire nel testo una clausola di abrogazione espressa dell'art. 30 *bis* del decreto n. 23, che all'entrata in vigore della legge di conversione produrrebbe l'effetto di rimuovere effettivamente quel disposto, dando il via libera alla disciplina di modifica dell'art. 14 *ter* recata dallo stesso decreto 55.

Del resto, la situazione di assoluta irrisolutezza determinatasi ad oggi, parrebbe escludere che la normativa incostituzionale possa *medio tempore* trovare applicazione.

Insomma, e per concludere, questa vicenda è stata descritta come una sorta di pasticcio. Il termine è stato ricorrentemente utilizzato nel dibattito pubblico, ad indicare una certa disinvoltura ed approssimazione. Parlerei piuttosto di vicissitudine kafkiana, per quel tanto di assurdo, labirintico e paradossale ch'essa rivela, ma anche per l'inquietudine ch'essa genera, rivelando la determinazione di una volontà politica che per raggiungere i propri obiettivi non esita a forzare oltre ogni limite le regole di sistema.

È accaduto per il precedente decreto sicurezza (n. 48 del 2025) – recettivo del contenuto del disegno di legge in corso di approvazione in Parlamento (nella specie AC 1660), già approvato da una camera e destinato, dopo oltre un anno di frequentazione delle aule parlamentari, all'abbandono (si potrebbe parlare, per assonanza con la prassi della decretazione d'urgenza, di disegno di legge “a perdere”) – caso abbastanza unico di decreto-legge in integrale sostituzione di disegno di legge, con evidente umiliazione parlamentare, carenza dei presupposti di straordinarietà, necessità ed urgenza e assenza di omogeneità.

È accaduto di nuovo con questo nuovo decreto sicurezza. *Sic!*

Scopri di più da laCostituzione.info

Abbonati per ricevere gli ultimi articoli inviati alla tua e-mail.