

## Avvocati o funzionari governativi?

*Lawyers or government officials?*

### Il diritto di difendersi nei procedimenti di espulsione alle soglie dell'entrata in vigore del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo

*The right to a defence in removal proceedings as the European Pact on Migration and Asylum is about to come into force*

**di Paolo Oddi\* – 2 luglio 2026**

*Abstract: Il contributo esamina le recenti modifiche normative introdotte dal decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23, e dal successivo decreto-legge 24 aprile 2026, n. 55, in materia di rimpatri volontari assistiti e di patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti di espulsione. L'autore analizza, in particolare, l'abrogazione dell'ammissione ex lege al gratuito patrocinio per gli stranieri soggetti a espulsione – già prevista dall'art. 142 del testo unico delle spese di giustizia – e la previsione, poi in parte corretta, di incentivi economici per i difensori collegati all'effettiva partenza del migrante. Tali misure, oltre a porsi in contrasto con i principi costituzionali in materia di diritto di difesa (art. 24 Cost.), rischiano di svuotare di contenuto le garanzie difensive nell'imminenza dell'entrata in vigore del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, che porterà a un aumento esponenziale delle procedure di allontanamento.*

*Abstract: On This article examines the recent legislative changes introduced by Decree-Law no. 23 of 24 February 2026 and the subsequent Decree-Law no. 55 of 24 April 2026, concerning assisted voluntary returns and state-funded legal aid in expulsion proceedings. The author analyses, in particular, the repeal of the automatic entitlement to legal aid for foreigners subject to expulsion – previously guaranteed under Article 142 of the Consolidated Law on Court Costs – and the provision, subsequently partially amended, of financial incentives for defence lawyers linked to the migrant's actual departure. These measures, besides conflicting with the constitutional principles governing the right to a defence (Article 24 of the Italian Constitution), risk undermining effective legal protection at the very moment the European Pact on Migration and Asylum enters into force, a development that is set to generate an exponential increase in removal proceedings.*

---

\* Avvocato del Foro di Milano.

Dei **rimpatri volontari ed assistiti** dei migranti verso i paesi di origine non si parla mai nel dibattito pubblico.

Solo pochi addetti ai lavori ne sanno qualcosa.

Il testo unico immigrazione<sup>1</sup> se ne occupa al solo **articolo 14-ter** che, subito, mette le mani avanti, precisando che il ricorso a questo strumento avviene nei limiti disponibili del fondo rimpatri (nazionale) o delle risorse dei fondi (europei) destinati a tale scopo.

Dunque, ci vogliono in primo luogo delle (significative) risorse pubbliche per implementare e rendere effettivamente praticabile questo particolare tipo di rimpatrio.

Esso è comunque di scarsa applicazione, perché richiede, da un lato, che lo straniero sia d'accordo a farsi rimpatriare (volontarietà) e, dall'altro, perché necessita che il migrante venga "assistito" da diversi attori istituzionali preposti a tale fine nell'ambito di progetti *ad hoc*. Perché si realizzi devono essere messe a disposizione delle risorse economiche in via diretta (*pocket money*) ed indiretta con un rientro monitorato, finanziato e supportato da organismi internazionali ed in loco.

A fronte dell'impossibilità di regolarizzare la propria posizione sul territorio italiano il migrante potrebbe valutare l'opzione di un rimpatrio volontario assistito ma vanno tenuti in debita considerazione sia elementi di natura psicologica e sociale (il fallimento del progetto migratorio è molto difficile da accettare) sia le condizioni del paese di origine che spesso offre poche concrete prospettive di reinserimento per chi torna.

Quasi tutti i governi che si sono succeduti nell'ultimo quarto di secolo, più che di finanziare lo strumento dei rimpatri volontari assistiti, si sono occupati di **espulsioni**, anche per assicurare all'opinione pubblica che i migranti irregolari saranno allontanati senza indugi, volontariamente ma più spesso perché obbligati a farlo da provvedimenti statali.

Non si contano le modiche normative in materia.

A livello di Unione europea la direttiva rimpatri risale al 2008 ed oggi è in corso di modifiche per renderla in linea con il volto inospitale dell'Europa sovranista di questi anni.

Dovrebbe essere sostituita da un regolamento che vedrà la luce nel 2027<sup>2</sup>.

Nuove e più efficaci politiche di espulsione sono annunciate di continuo, per lisciare il pelo di un'opinione pubblica inquieta e infragilita dalla globalizzazione.

---

<sup>1</sup> D. lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e s.m.i.

<sup>2</sup> Proposta di regolamento sul rimpatrio dei cittadini di paesi terzi che soggiornano irregolarmente sul territorio dell'Unione (COM(2025)101 final). Cfr. <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/verso-il-nuovo-regolamento-rimpatri-piu-obblighi-meno-diritti-e-pressioni-sugli-stati-terzi-per-allinearsi-alle-politiche-di-rimpatrio-europee>

Le espulsioni decretate dalle prefetture italiane sono decine di migliaia sulla carta e solo una percentuale minima viene eseguita attraverso gli accompagnamenti immediati o coattivi alla frontiera (detti anche rimpatri forzati)<sup>3</sup>.

Alcune migliaia di migranti passano per i centri di permanenza per i rimpatri, cioè sono privati della libertà personale, anche fino a diciotto mesi, ma non tutti sono effettivamente rimpatriati<sup>4</sup>. Dei “trattenuti” solo circa la metà viene rinviata nel paese d’origine. «Feroce e casualità» sovrintendono a questa reclusione amministrativa prevista per i soli migranti<sup>5</sup>.

Le procedure d’espulsione hanno chiaramente a che vedere con la libertà personale degli individui e l’effettività della difesa in questo ambito è principio di fondamentale importanza in uno stato di diritto.

In Italia, la garanzia di potere impugnare un decreto di espulsione e di chiedere al giudice (di pace) di riesaminare la decisione delle competenti autorità di pubblica sicurezza (le prefetture a disporlo e le questure ad eseguirlo) era resa effettiva da una ragionevole previsione del testo unico delle spese di giustizia (D. P. R. 30 maggio 2002, n. 115), che, all’art. 142, stabiliva l’ammissione *ex lege* al patrocinio a spese dello Stato per gli “espellendi”.

In altri termini era sancita una deroga alle norme generali in materia di gratuito patrocinio – e cioè la dimostrazione che i redditi prodotti in Italia e all’estero non superino una certa soglia – in considerazione della celerità delle procedure di espulsione.

Chi si trova a doversi difendere da una decisione di rimpatrio ha termini molto brevi per impugnare (venti giorni dalla notifica) e per provare ad ottenere la sospensione dell’allontanamento. Se nelle more della decisione di allontanamento lo straniero è anche trattenuto, l’accertamento dei redditi diventa praticamente impossibile.

Si consideri, altresì, che l’espulsione riguarda persone irregolari sin dall’arrivo in Italia o che hanno perso la regolarità del soggiorno per svariati motivi, anche dovuti alla precarietà lavorativa. La certificazione dei redditi prodotti all’estero era (ed è) di difficile ottenimento per la frequente non cooperazione delle rappresentanze consolari dei paesi di origine degli stranieri, i quali tra l’altro hanno serie remore a prendere contatti con detti uffici per timore di essere identificati nel corso della procedura di espulsione.

---

<sup>3</sup> Il ministro dell’interno in data 26 marzo 2026 al *Question time* alla Camera dei deputati ha fornito i seguenti numeri «nel 2025 i rimpatri disposti dall’Italia sono stati 6.097, a cui si aggiungono 675 rimpatri volontari assistiti».

<sup>4</sup> Come precisa il Centro Astalli (<https://www.centroastalli.it/cpr-ditalia-il-nuovo-rapporto-del-tavolo-asilo-e-immigrazione/>) nel 2024 solo il 10,4% dei provvedimenti è stato eseguito tramite i Cpr. Come chiarisce G. Fabini «nel 2022, sono state espulse il 49,4% delle persone trattenute e questa percentuale si ripete simile a sé stessa di anno in anno. Ciò significa che il trattenimento è inutile ai fini dell’espulsione in almeno metà di casi» (G. Fabini, *I numeri della detenzione amministrativa in Italia*, ADiM BLOG, marzo 2024, [https://www.adimblog.com/wp-content/uploads/2024/03/Fabini\\_Ultima-versione.pdf](https://www.adimblog.com/wp-content/uploads/2024/03/Fabini_Ultima-versione.pdf)).

<sup>5</sup> M. Veglio, *La malapena. Sulla crisi della giustizia al tempo dei centri di trattenimento degli stranieri*, Edizioni SEB27, 2020.

A fronte di queste premesse il governo interviene a gamba tesa con il **decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23** (ennesimo in materia di sicurezza pubblica e di immigrazione), da un lato abrogando il citato art. 142 (cioè l'ammissione *ex lege* al gratuito patrocinio) e, dall'altro, **in sede di conversione**, introducendo una disposizione nell'articolo sui rimpatri volontari assistiti che ha destato immediatamente sconcerto e riprovazione da parte dell'avvocatura, ma anche della magistratura e della società civile<sup>6</sup>.

Il legislatore arruolava il Consiglio nazionale forense e gli avvocati nei procedimenti di rimpatrio volontario assistito, prevedendo un compenso (liquidabile dallo stesso CNF) in favore dell'avvocato che si adopera a garantire **l'effettiva partenza del migrante**. Si rinviava ad un decreto del Ministero dell'interno la definizione della misura di tale compenso, pari comunque al contributo dato allo straniero «per le prime esigenze», quantificabile in 615 euro.

La disposizione si configurava come palesemente incostituzionale perché in contrasto con l'inviolabile diritto di difesa di ciascun individuo, diritto che non può essere piegato ai *desiderata* governativi.

Un "premio" agli avvocati collegato al successo del rimpatrio trasforma il difensore in «uno strumento delle politiche governative (...)» ed è incompatibile «con i principi più elementari della deontologia forense: l'avvocato non può essere pagato per ottenere l'esito voluto dallo Stato, ma deve assistere il proprio cliente in piena libertà ed indipendenza» (così il comunicato della Giunta dell'Unione delle camere penali del 18 aprile 2026 dal titolo «L'apologia dell'infedele patrocinio»)<sup>7</sup>.

Smentito dallo stesso Consiglio nazionale forense, che precisava di non essere mai stato coinvolto, la norma è stata attenzionata dalla Presidenza della Repubblica che ha fatto intendere che non avrebbe promulgato la legge se non fosse stata modificata sul punto.

Con una forzatura costituzionale senza precedenti il governo ha raggiunto un compromesso con la massima carica dello Stato pubblicando, lo stesso giorno dell'approvazione della legge di conversione, un **decreto (d. l. 24 aprile 2026, n. 55)** recante "Disposizioni urgenti in materia di rimpatri volontari assistiti" che **abroga il riferimento al Consiglio nazionale forense e sostituisce gli avvocati** con non meglio precisati (e ancora da individuare) "rappresentanti", muniti di mandato, che forniscono assistenza allo straniero nella presentazione della richiesta di partecipazione a un programma di rimpatrio volontario assistito. In favore di

<sup>6</sup> Aa.Vv., *Un altro NO, in Questione Giustizia*, 22 aprile 2026, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/incentivi-economici-avvocati-rimpatrio-volontario>.

<sup>7</sup> G. L. Gatta, *Dal legal aid alla remigration. Nel d.l. sicurezza compensi agli avvocati in caso di rimpatrio volontario e limiti al gratuito patrocinio nelle impugnazioni dei provvedimenti di espulsione. Sconcerto nei comunicati di avvocatura e magistratura*, in *Sistema Penale*, 19 aprile 2026, <https://www.sistemapenale.it/it/notizie/dl-sicurezza-2026-compensi-agli-avvocati-in-caso-di-rimpatrio-volontario-del-migrante-e-limiti-al-gratuito-patrocinio-nelle-impugnazioni-dei-provvedimenti-di-espulsione-sconcerto-nei-comunicati-di-avvocatura-e-magistratura>; M. Serio, *Un "premio" per i rimpatri. Ma l'avvocato è il garante dei diritti del cliente, non un ausiliario del governo*, in *Questione Giustizia*, 21 aprile 2026, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/un-premio-per-i-rimpatri-ma-l-avvocato-e-il-garante-dei-diritti-del-cliente-non-un-ausiliario-del-governo>

questi rappresentanti si prevede ancora la corresponsione di un compenso – nella stessa misura di cui sopra – «a conclusione del procedimento medesimo» (art. 1, comma 1, lettera c). Cade, dunque, l'espresso riferimento «ad esito della partenza» di cui alla formulazione iniziale della legge 24 aprile 2026, n. 54 e rimane l'indicazione di somme da destinare a tale scopo da individuarsi nel bilancio statale per il triennio 2026-2028.

È del tutto evidente che questa previsione andrà su un binario morto, a fronte dei già esigui finanziamenti stanziati per i progetti di rimpatrio volontario assistito.

**Immutata, invece, la norma che sostanzialmente abroga il patrocinio a spese dello Stato per i migranti che vorrebbero impugnare il decreto di espulsione ed è qui che va ravvisato il vero *vulnus* al diritto di difesa.**

L'Associazione italiana difensori d'ufficio, sul punto, si esprime così «Il passaggio dal regime di “ammissione *ex lege*” a quello ordinario, con l'obbligo di documentare preventivamente i requisiti reddituali, finirà col tradursi in un ostacolo insormontabile per chi si trova in condizioni di estrema vulnerabilità, creando una vera e propria barriera all'accesso alla Giustizia di natura etnica. Per molti migranti, infatti, il patrocinio a spese dello Stato è l'unico strumento per ottenere l'assistenza legale qualificata necessaria a far valere i propri diritti davanti a un giudice; senza l'automatismo, il diritto di difesa si trasforma in una mera dichiarazione di principio affermata solo sulla carta»<sup>8</sup>.

Alle già tante barriere, spesso insormontabili, che i migranti devono superare per vedersi riconoscere i propri diritti se n'è aggiunta, dunque, un'altra, propedeutica a tutti, consistente nella possibilità di farsi assistere nelle procedure di espulsione. L'irragionevolezza di una tale previsione si scontra con l'articolo 24 della nostra Costituzione sull'inviolabilità del diritto di difesa.

**Per i difensori, considerati (anche se solo nello spazio di un mattino) uno “strumento” per le politiche governative sulle espulsioni ma ora impossibilitati ad esercitare pienamente il loro mandato in favore di persone non abbienti, si prospettano ancora tempi di eccezioni di costituzionalità e di determinazione a volere difendere tutti. A prescindere dalla nazionalità e provenienza dell'assistito.**

Va considerato che quest'attacco al diritto di difesa degli espellendi avviene nell'imminenza dell'entrata in vigore del **Patto europeo sulla migrazione e l'asilo**<sup>9</sup>, previsto per il prossimo 12 giugno. Sebbene la Commissione europea abbia appena sollecitato gli Stati membri a compiere ulteriori sforzi per colmare le lacune ancora esistenti per il pieno

<sup>8</sup> Associazione Italiana Difensori d'Ufficio, *Compensi per i rimpatri e ostacoli al patrocinio a spese dello Stato: ADU Italia si oppone al decreto sicurezza*, Napoli/Roma, 19 aprile 2026, <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/4494/adu-italia-comunicato-decreto-sicurezza.pdf>

<sup>9</sup> *Patto sulla migrazione e l'asilo, Un sistema comune dell'UE per gestire la migrazione*, 21 maggio 2024, [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum\\_it](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_it)

funzionamento del patto<sup>10</sup> e, in questo contesto, l'Italia non abbia ancora proceduto alla sua implementazione<sup>11</sup>, il quadro normativo che si prospetta richiederà che i (pochi) strumenti difensivi a disposizione degli avvocati siano pienamente utilizzabili. Poiché obiettivo della UE è decidere con procedure accelerate di frontiera se il migrante potrà fare accesso o meno ai nostri territori, come richiedente protezione internazionale, l'effetto non potrà che essere l'aumento esponenziale delle espulsioni per tutti coloro ai quali l'accesso all'Europa fortezza sarà precluso.

---

<sup>10</sup> *La Commissione fa il punto sui progressi nell'attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo*, comunicato stampa UE, 8 maggio 2026, [https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-fa-il-punto-sui-progressi-nellattuazione-del-patto-sulla-migrazione-e-lasilo-2026-05-08\\_it](https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-fa-il-punto-sui-progressi-nellattuazione-del-patto-sulla-migrazione-e-lasilo-2026-05-08_it)

<sup>11</sup> Il disegno di legge n. 1869 «**Disposizioni in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché disposizioni per l'attuazione del Patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo del 14 maggio 2024**» ([https://www.senato.it/show-doc?leg=19&tipodoc=DDLPRES&id=1503539&idoggetto=0&part=ddlpres\\_ddlpres1-articolato\\_articolato1](https://www.senato.it/show-doc?leg=19&tipodoc=DDLPRES&id=1503539&idoggetto=0&part=ddlpres_ddlpres1-articolato_articolato1)), approvato lo scorso 11 febbraio dal Consiglio dei ministri è fermo al Senato e sembra che non ci siano più i tempi per approvarlo in vista del 12 giugno 2026, data di entrata in vigore del patto. Si ipotizza un nuovo, ennesimo, decreto-legge. Va precisato che tale d. d. l. contiene norme disomogenee da quelle relative alle modalità del trattenimento nei Cpr (necessarie dopo l'intervento della Corte Costituzionale n. 96/2025), alla nuova protezione complementare, a disposizioni sui minori stranieri non accompagnati.