Hermes
Centro Studi Europeo

STRATEGIA ITALIA
PENSARE IL FUTURO, COSTRUIRE LA CRESCITA.

DOSSIER / MIGRAZIONI E GEOPOLITICA

Perché cinque Paesi europei guardano al Ruanda?

Che cosa sono gli hub di rimpatrio.
Il negoziato, le garanzie e le differenze
rispetto al modello Italia–Albania.

20 NOVEMBRE 2026

01 / IL PUNTO DI PARTENZA

Una decisione di lasciare l’Europa. Una destinazione da trovare.

Una persona riceve un provvedimento che le impone di lasciare uno Stato europeo. La sua posizione giuridica è stata esaminata, ma il ritorno nel Paese d’origine non si realizza in tempi ragionevoli. È in questo spazio fra decisione ed esecuzione che si colloca l’idea dei return hub: centri in un Paese terzo che accetta di accogliere persone prive del diritto di restare nello Stato europeo.

Il 16 novembre 2026 Austria, Danimarca, Germania, Grecia e Paesi Bassi, insieme al Ruanda, hanno presentato il percorso per un possibile centro nel Paese africano. La comunicazione ufficiale parla dell’avvio di negoziati concreti e dell’obiettivo di primi trasferimenti nel 2027. Non annuncia un centro già operativo o un calendario definitivo dei trasferimenti.

L’Italia non figura fra i cinque Stati promotori. La Commissione europea ha partecipato al confronto come osservatrice; il negoziato non va descritto come un accordo dell’intera Unione europea con il Ruanda.

L’iniziativa Italia–Albania ha anticipato il confronto europeo sulla gestione di funzioni migratorie attraverso accordi con Paesi terzi. Già nell’ottobre 2024 la presidente della Commissione richiamava quell’esperienza come fonte da cui trarre insegnamenti per esplorare gli hub esterni. Il nuovo quadro europeo ha poi ammesso questo strumento, senza recepire integralmente il Protocollo italiano.

Il punto da comprendere è la funzione del progetto. Il modello discusso non prevede che il centro valuti le domande d’asilo presentate in Europa: riguarda persone già destinatarie di una decisione eseguibile di rimpatrio o allontanamento. Il confronto sulla proposta richiede di distinguere chi deve essere protetto, chi può restare per altri motivi e chi è tenuto a lasciare il territorio.

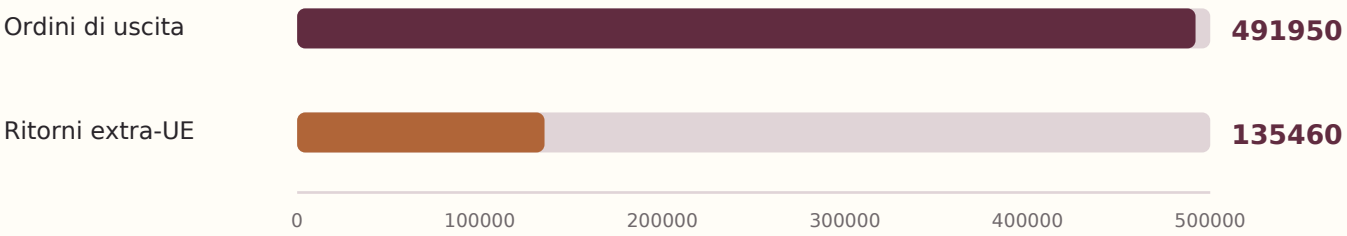
> L’annuncio riguarda un percorso da costruire. La sua efficacia dipenderà da accordi e condizioni effettive.

02 / LA DIMENSIONE EUROPEA

Decisioni ed esecuzione: due numeri da leggere bene

Nel 2025 gli Stati dell'UE hanno emesso ordini di lasciare il territorio per 491.950 cittadini di Paesi terzi. Nello stesso anno, 135.460 persone sono state rimpatriate verso Paesi extra-UE dopo un ordine di allontanamento. È il divario su cui i promotori richiamano l'attenzione.

UNIONE EUROPEA / ANNO 2025 / PERSONE



Aggregati Eurostat distinti. I ritorni possono riguardare provvedimenti emessi in anni precedenti; i dati non seguono la stessa coorte di persone. Il rapporto fra i due valori non misura quindi la probabilità individuale di rimpatrio. La differenza non coincide con il numero di persone ammissibili al progetto ruandese.

Nel secondo trimestre 2026 sono stati registrati 110.335 ordini di uscita e 36.825 ritorni verso Paesi terzi. Anche per i dati trimestrali serve la stessa cautela: una variazione fra due periodi non dimostra, da sola, l'effetto di uno specifico strumento.

Gli ostacoli possono riguardare documenti, accertamenti, collaborazione dei Paesi d'origine, ricorsi o condizioni individuali. Un centro in un Paese terzo affronta una parte di questo problema soltanto se offre una destinazione legalmente ammissibile e una prospettiva effettiva dopo il trasferimento.

03 / IL MODELLO DISCUSSO

Il Ruanda non sarebbe soltanto un luogo di transito

Il documento preparatorio descrive persone senza diritto di soggiorno e con una decisione eseguibile, per le quali il ritorno nel Paese d’origine non è praticabile in tempi ragionevoli. Esclude i minori non accompagnati e richiede particolare attenzione per le persone vulnerabili.

La comunicazione dei Paesi Bassi precisa che nella prima fase il gruppo intende trasferire soltanto uomini soli. È una delimitazione operativa annunciata, non l’indicazione che ogni uomo solo privo di titolo possa essere automaticamente trasferito.

Il disegno prevede un’accoglienza iniziale aperta e temporanea, un permesso di soggiorno e la possibilità di integrarsi in Ruanda. Secondo la comunicazione olandese, l’accesso comprende lavoro, istruzione, assistenza sanitaria e sistema giudiziario. Resta prevista la possibilità di tornare nel Paese d’origine o raggiungere un altro Stato nel quale si abbia diritto di entrare e soggiornare.

Questo cambia il significato del progetto. Se la persona sceglie di stabilirsi in Ruanda, il percorso non si conclude con un ritorno alla propria nazionalità di origine. Il centro è quindi parte di un modello che combina allontanamento dall’Europa e una possibile nuova residenza, non un semplice punto di attesa per un volo successivo.

04 / LA CORNICE EUROPEA

La possibilità di creare un hub non basta a renderlo operativo

Il 1° ottobre 2026 il Consiglio ha comunicato l’approvazione finale delle nuove regole europee sui rimpatri. La disciplina apre alla possibilità di centri in Paesi non UE attraverso accordi o intese con lo Stato ospitante. Il comunicato distingue le disposizioni sugli hub da altre misure che richiedono un periodo di preparazione; l’efficacia delle singole norme va letta nel testo pubblicato in Gazzetta ufficiale.

Le condizioni indicate comprendono il rispetto degli standard internazionali sui diritti umani e del principio di non respingimento. I minori non accompagnati sono esclusi dalle intese. L’esistenza di una base europea non sostituisce l’esame della persona e della destinazione concreta.

Il divieto di respingimento protegge dal trasferimento verso un rischio di persecuzione o di trattamento vietato. La verifica deve considerare anche ciò che potrebbe accadere dopo l’arrivo, compreso un eventuale successivo trasferimento. Una promessa generale di conformità non dimostra da sola che ogni caso individuale soddisfi le condizioni.

Per la lettura del negoziato occorre dunque tenere separati tre livelli: la facoltà prevista dal quadro europeo, l’accordo con il Paese ospitante e l’atto che dispone il trasferimento della singola persona. Il dossier non considera concluso nessuno di questi passaggi soltanto perché è stato annunciato un obiettivo politico.

05 / LE GARANZIE E GLI ATTORI INTERNAZIONALI

Le condizioni di accoglienza sono parte del risultato

Il documento preparatorio annuncia un meccanismo indipendente di controllo. Per comprenderne l'efficacia occorrerà conoscere accesso ai luoghi, possibilità di raccogliere segnalazioni, indipendenza dei controllori e conseguenze di eventuali violazioni. L'annuncio del meccanismo e il suo funzionamento documentato sono due momenti diversi.

UNHCR ha partecipato alla riunione di Vienna e ha richiamato tre esigenze: integrità dei sistemi d'asilo, rispetto del diritto internazionale e condivisione delle responsabilità. L'Agenzia ha messo a disposizione i propri buoni uffici per fornire consulenza sugli standard. La partecipazione al confronto non equivale a una certificazione preventiva della legittimità di ogni trasferimento.

Nella dichiarazione congiunta, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni è indicata come interlocutrice tecnica, disponibile a prestare assistenza su richiesta dello Stato ricevente e con le necessarie garanzie. Non se ne può dedurre che siano già assegnate gestione del centro, responsabilità operative o risorse definitive.

La valutazione riguarda anche la vita dopo la prima accoglienza: un titolo di soggiorno ha valore concreto se permette di accedere ai servizi e costruire una prospettiva. Protezione, efficacia e sostenibilità si incontrano proprio in questo passaggio; il solo numero dei trasferimenti non lo descrive.

06 / IL CONFRONTO CON L'ITALIA

Dall'iniziativa italiana all'apertura europea

Il ruolo anticipatore dell'Italia. Il collegamento politico è documentato: nell'ottobre 2024 il Protocollo Italia–Albania era già richiamato dalla presidente della Commissione nel confronto sulle soluzioni innovative e sugli hub fuori dall'UE. L'approvazione delle nuove regole europee segna l'accettazione della possibilità di organizzare percorsi di rimpatrio attraverso accordi con Paesi terzi. L'iniziativa italiana è stata una delle esperienze poste al centro di quel cambiamento.

Il Protocollo Italia–Albania del novembre 2023, ratificato con la legge n. 14 del 2024, riguarda aree e strutture nelle quali operano autorità italiane secondo il quadro previsto dall'accordo e dalla legge. Nel progetto iniziale rientravano procedure di frontiera e strutture per il rimpatrio. Non va confuso con la concessione ordinaria di un titolo di soggiorno albanese.

Nel 2025 la disciplina è stata estesa per consentire il trasferimento nelle strutture per il rimpatrio in Albania di persone già sottoposte a provvedimenti di trattenimento convalidati o prorogati in Italia. La descrizione del modello italiano come semplice esame all'estero delle domande d'asilo non ne rappresenta quindi l'intera evoluzione.

Il progetto discusso per il Ruanda riguarda invece persone che hanno già attraversato le procedure pertinenti negli Stati promotori e prevede una possibile integrazione nello Stato ospitante. La struttura iniziale è presentata come aperta e temporanea. Un CPR, al contrario, è legato al trattenimento amministrativo nei casi previsti dalla legge.

Convergenza nell'approccio, differenze negli strumenti. È fondato evidenziare che in Europa ha trovato spazio una direzione sostenuta dall'Italia: cooperare con Paesi terzi anche per attività svolte fuori dal territorio dell'Unione. Non significa che l'UE abbia approvato ogni disposizione del Protocollo, certificato tutti i trasferimenti o copiato il modello italiano. Restano distinti finalità, autorità competenti e garanzie.

07 / COSTI, BENEFICI E QUESTIONI ANCORA APERTE

Che cosa dovrà dimostrare la sperimentazione

I promotori puntano a rendere eseguibili decisioni che oggi incontrano ostacoli e a rafforzare la credibilità del sistema migratorio. Si tratta di obiettivi politici, non di risultati già osservati. L'effetto deterrente sulle partenze e sui trafficanti non può essere misurato sulla sola base dell'annuncio.

I cinque Stati intendono sostenere i costi diretti del centro e delle attività di integrazione e assistenza. Le fonti ufficiali esaminate non consentono di quantificare un costo complessivo concordato o un risparmio unitario dimostrato. Non è pertanto possibile presentare il progetto come già meno costoso delle alternative.

La sostenibilità economica dipenderà da capacità utilizzata, durata dell'accoglienza, trasferimenti, assistenza, controlli e opportunità successive. Un costo per posto disponibile e un costo per percorso concluso misurano cose diverse. Anche un confronto con la permanenza in Europa deve considerare persone, periodi e prestazioni comparabili.

Nel percorso verso il 2027 sarà importante conoscere il testo dell'intesa, la delimitazione dei destinatari, le responsabilità, le risorse e i rimedi per chi contesta il trasferimento. Il successo del pilota non potrà coincidere con il solo avvio di un primo volo.

La novità di Vienna è l'apertura di un percorso concreto fra cinque Stati europei e il Ruanda, nel più ampio orientamento verso soluzioni esterne al quale l'iniziativa Italia–Albania ha contribuito. La sua portata si vedrà nella capacità di trasformare decisioni eseguibili in soluzioni durature, assicurando insieme controllo pubblico e tutela delle persone.

RIFERIMENTI VERIFICABILI

Il progetto e il quadro europeo

Dichiarazione congiunta · 16 novembre 2026
Comunicazione dei cinque Stati e del Ruanda, pubblicata dal Ministero danese competente. Consulta la fonte istituzionale

Ministero danese · Background paper, 15 novembre 2026
Modello discusso, destinatari, prospettive di residenza, controllo e costi. Consulta la fonte istituzionale

Ministero dell'Interno austriaco · 16 novembre 2026
Avvio dei negoziati e obiettivo dei primi trasferimenti nel 2027. Consulta la fonte istituzionale

Governo dei Paesi Bassi · 16 novembre 2026
Accoglienza aperta, diritti di soggiorno, prima fase e costi a carico degli Stati promotori. Consulta la fonte istituzionale

Consiglio UE · 1° ottobre 2026
Approvazione finale delle nuove regole sui rimpatri, condizioni per gli hub e calendario applicativo. Consulta la fonte istituzionale

UNHCR · 16 novembre 2026
Comunicazione sulla partecipazione all'incontro di Vienna e sulle garanzie. Consulta la fonte istituzionale

L'obiettivo di avvio nel 2027 non è un calendario definitivo. Il testo descrive la fase negoziale documentata dalle comunicazioni ufficiali disponibili.

RIFERIMENTI VERIFICABILI

Dati e confronto con l’Italia

European Migration Network · Punto di contatto belga
Sintesi istituzionale della lettera del 14 ottobre 2024: richiamo al Protocollo Italia–Albania e all’esplorazione degli hub fuori dall’UE. Consulta la fonte istituzionale

Eurostat · 12 maggio 2026
Ordini di uscita e ritorni extra-UE nel 2025; aggregati con perimetri distinti. Consulta la fonte istituzionale

Eurostat · 30 settembre 2026
Ordini di uscita e ritorni verso Paesi terzi nel secondo trimestre 2026. Consulta la fonte istituzionale

Camera dei deputati · D.L. n. 37/2025
Dossier di documentazione: estensione dell’uso delle strutture in Albania e rinvii alla legge n. 14/2024. Consulta la fonte istituzionale

Ministero dell’Interno · Protocollo Italia–Albania
Documentazione istituzionale relativa alle strutture di Shengjin e Gjader e alla legge di ratifica. Consulta la fonte istituzionale

Edizione del 20 novembre 2026. Ricerca chiusa il 18 novembre 2026: la data editoriale non implica verifiche su sviluppi successivi. Grafico: elaborazione di Hermes Centro Studi Europeo; non rappresenta un tasso di esecuzione per coorte. Non sono stimati costi o risultati del progetto ancora negoziato.