

IL “MODELLO ALBANIA” E I “RETURN HUBS”: DUE CONFIGURAZIONI DIVERSE DI UNA STRATEGIA COMUNE

Di **Eva Baluganti e Francesco Ferri**

16 giugno 2025

Il 10 marzo, la Commissione Europea ha presentato una nuova proposta per un Regolamento sui Rimpatri. Dopo molte speculazioni sul suo contenuto – in particolare sulla possibilità che includesse un riferimento ai cosiddetti “return hubs” – la proposta è finalmente uscita. E sì, i return hubs sono una parte centrale.

Nei mesi precedenti alla proposta, il modello Italia-Albania è stato più volte citato come esempio di questi hubs, dopo che primi gruppi di persone sono stati inviati nei centri di Shëngjin e Gjadër per essere sottoposti a procedure accelerate di valutazione delle domande di asilo. Nonostante le numerose critiche e i fallimenti del modello albanese, la Commissione Europea **ha sostenuto il piano** e ha sottolineato l'importanza di trovare soluzioni cosiddette “innovative” per la gestione della migrazione. Tuttavia, quando è stata presentata la proposta per il Regolamento sui Rimpatri, il Commissario per gli Affari Interni e la Migrazione, Magnus Brunner, ha dichiarato con fermezza che i centri di rimpatrio non sono in alcun modo simili a quelli in Albania, poiché non saranno luoghi per procedure esternalizzate, ma strutture destinate a persone che hanno già ricevuto una decisione di rimpatrio. Se non fosse che, appena due settimane dopo, il governo italiano **ha approvato** un decreto-legge (ora **diventato** legge a tutti gli effetti) che ha dato il via al trasferimento verso Gjadër dei migranti già trattenuti nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) italiani. Se già all'inizio i parallelismi tra la proposta della Commissione e il modello albanese erano evidenti, dopo l'ultima decisione del governo italiano, i due casi sembrano ancora più allineati.

Ciò che è evidente è che sia le iniziative italiane sia quelle della Commissione europea riflettono una volontà congiunta di procedere verso una governance dei rimpatri sempre più esternalizzata. Tuttavia, da quando è entrato in funzione, il modello albanese ha mostrato ripetuti fallimenti dal punto di vista giuridico, morale e umano. Con l'avvio dei negoziati sul Regolamento sui Rimpatri a Bruxelles, è fondamentale analizzare criticamente entrambi i modelli, comprenderne le differenze e le somiglianze, ed opporsi all'espansione sistematica di un sistema di centri offshore disumani.

Il “modello Albania”: giurisdizione italiana oltre confine

Quando si parla di “modello Albania”, si fa riferimento a due dispositivi distinti ma accomunati da una logica comune: la delocalizzazione del controllo migratorio, il rafforzamento della funzione detentiva e una sistematica compressione dei diritti fondamentali. Il primo schema, avviato a ottobre del 2024 in ragione della ratifica del protocollo bilaterale con l'Albania, prevedeva il trasferimento via mare di persone intercettate in acque internazionali e provenienti da Paesi designati come “sicuri”. In questo contesto, la valutazione delle domande di protezione internazionale doveva avvenire in modo accelerato, secondo le procedure di frontiera, direttamente nel centro di Gjadër, realizzato dalle autorità italiane in territorio albanese ma sotto giurisdizione italiana. Questo primo modello è entrato rapidamente in crisi: dopo una lunga serie di mancate convalide, da parte dell'autorità giudiziaria italiana, del trattenimento dei migranti in Albania, i giudici hanno rimesso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la corretta interpretazione del diritto dell'Unione in relazione ai paesi di origine considerati “sicuri”, aprendo così un contenzioso giuridico di portata strutturale. La pronuncia della Corte è attesa per l'autunno 2025 e potrebbe ridefinire le condizioni di applicabilità dell'intero dispositivo.

In seguito a questo stallo, il governo ha adottato un decreto-legge che inaugura un secondo modello, profondamente diverso. Esso prevede il trasferimento coatto in Albania di persone già presenti in Italia, trattenute nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR). Si tratta dunque di una forma di delocalizzazione del trattenimento amministrativo per fini di rimpatrio, realizzata a valle di una procedura formalmente avviata sul territorio italiano, ma proseguita in strutture collocate oltre confine. Questo passaggio istituisce un nuovo spazio giuridico opaco, in cui si applica formalmente la legge italiana, ma al di fuori delle ordinarie garanzie di controllo democratico, giurisdizionale e civile. I centri di Shengjin (punto di arrivo e identificazione) e Gjadër (centro di trattenimento vero e proprio) sono stati concepiti come estensioni extraterritoriali dei CPR italiani, ma il grado di opacità è elevato. L'esercizio del diritto alla salute, all'unità familiare e alla difesa sono ostacolati da molteplici barriere materiali e procedurali.

Le persone trasferite nel centro di Gjadër nell'ambito del nuovo "modello" erano trattenute nei CPR italiani esclusivamente per motivi legati alla condizione giuridica del soggiorno. Accanto ad alcuni casi con precedenti giudiziari, molte delle persone non ha alcuna condanna o accusa pendente, ma si trova in detenzione amministrativa in virtù della sola irregolarità del soggiorno. I criteri utilizzati per selezionare chi trasferire in Albania non sono mai stati resi pubblici, né risultano comprensibili né verificabili. Non viene emesso alcun provvedimento formale di trasferimento, e dunque non è possibile contestare l'atto in via giurisdizionale. Tutti i trasferimenti avvengono in modo improvviso, senza preavviso né alle persone coinvolte né ai loro legali. In tutti i casi documentati, le operazioni sono accompagnate da un uso diffuso di mezzi coercitivi – come le fascette ai polsi – senza alcuna valutazione individuale sulla necessità di tali strumenti. Questo insieme di pratiche arbitrarie rafforza il carattere opaco e inaccessibile, dove la detenzione viene prolungata e delocalizzata, ma sottratta alle minime garanzie previste dallo Stato di diritto.

La mancanza di trasparenza – aggravata dalla collocazione fisica dei centri in un altro Paese – rende molto difficile il monitoraggio indipendente, compromettendo in modo irreversibile l'effettività dei diritti.

Il "modello Albania", in entrambe le sue versioni, rappresenta un salto di qualità nel processo di esternalizzazione delle politiche migratorie italiane, ed esprime con chiarezza la direzione intrapresa: ridurre l'accesso al territorio, limitare le possibilità di ottenere protezione, aumentare la pressione detentiva, sottrarre le politiche migratorie al controllo democratico. È un modello di gestione emergenziale e autoritaria, che assume la privazione della libertà come strumento ordinario, e che costruisce un regime di contrazione permanente dei diritti in cui la giurisdizione italiana si estende oltre i confini statali, ma i diritti fondamentali si fermano sulla soglia.

La proposta europea: i "return hubs" del nuovo regolamento rimpatri

Il "modello Albania" non si inserisce in un vuoto, ma è sostenuto da un approccio europeo alla governance della migrazione che mira a controllare, punire ed esternalizzare. Solo un anno fa, il Parlamento Europeo ha approvato il Patto sulla Migrazione e l'Asilo, una **serie di Regolamenti e una Direttiva** che istituisce un sistema complesso per la gestione della migrazione e dell'asilo a livello europeo. Il Patto è stato ampiamente **criticato** dalla società civile perché introduce misure che attaccano gravemente i diritti fondamentali delle persone migranti, in particolare imponendo agli Stati membri l'obbligo di svolgere procedure accelerate, con garanzie e tutele ridotte, portando a un aumento delle detenzioni e al rischio di respingimenti. Ancor prima della data prevista per l'entrata in vigore del Patto, nel giugno 2026, la Commissione ha già proposto diverse nuove misure volte ad aumentare il numero dei rimpatri e a renderli più "efficienti".

La principale è la **proposta di un nuovo Regolamento sui Rimpatri**, che andrebbe a sostituire l'attuale Direttiva Rimpatri del 2008. Pur introducendo molti elementi estremamente preoccupanti, l'articolo 17 è particolarmente rilevante per il "modello Albania". Esso prevede la possibilità di rimpatriare una persona verso un Paese terzo con il quale esiste un "accordo o intesa". Quest'ultimo deve stabilire le procedure per il trasferimento della persona; le condizioni di soggiorno nel Paese terzo; ove applicabile, le modalità del rimpatrio verso il Paese d'origine o verso un altro Paese dove la persona decida volontariamente di tornare, e le conseguenze nel caso in cui ciò non sia possibile; nonché gli obblighi del Paese terzo. Inoltre, l'accordo o l'intesa deve essere monitorato da un organismo o meccanismo indipendente e deve chiarire le conseguenze in caso di violazioni o di modifiche significative di esso stesso. L'articolo 17 specifica anche che tali accordi possono essere conclusi solo con Paesi che rispettano gli standard e i principi internazionali in materia di diritti umani, in conformità con il diritto internazionale, incluso il principio di non-refoulement. Sebbene l'articolo 17 non menzioni espressamente i "centri di rimpatrio", il Memorandum esplicativo fa un riferimento esplicito.

La nuova proposta di Regolamento sui Rimpatri, in particolare l'articolo 17, rappresenta quindi uno sviluppo cruciale

da considerare nel contesto del modello Italia-Albania, specialmente per quanto riguarda la detenzione delle persone nel Centro di Rimpatrio di Gjader. Ma c'è di più. Più recentemente, la Commissione Europea ha anche pubblicato una proposta per anticipare alcuni elementi del Patto su Migrazione e Asilo, in particolare del Regolamento sulle Procedure d'Asilo, permettendo agli Stati membri di:

- » Applicare la procedura di frontiera o una procedura accelerata alle persone provenienti da Paesi in cui, in media, il 20% o meno dei richiedenti ottiene protezione internazionale nell'UE.
- » Designare Paesi terzi sicuri e Paesi di origine sicuri con eccezioni, escludendo specifiche regioni o categorie chiaramente identificabili di individui.

Il secondo punto è centrale per il modello Italia-Albania, in particolare per le procedure accelerate che inizialmente dovevano svolgersi nei centri. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea è infatti chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione del concetto di Paese sicuro, per stabilire se possa essere applicato con eccezioni. La decisione si basa sulla Direttiva sulle Procedure d'Asilo – attualmente in vigore. Tuttavia, il Regolamento sulle Procedure d'Asilo, la cui entrata in vigore è prevista per giugno 2026, permette esplicitamente un'interpretazione del concetto di Paese sicuro con eccezioni – e la recente iniziativa della Commissione di proporre l'attuazione anticipata sembra un altro tentativo disperato di far sì che il modello Albania funzioni.

Entrambe le iniziative della Commissione devono ancora essere negoziate con il Parlamento e il Consiglio europeo e successivamente adottate. Tuttavia, gli sviluppi sono rapidi e c'è una chiara intenzione sia da parte del governo italiano che dell'UE di venirsene incontro per mettere in piedi un modello sempre più esternalizzato della governance del rimpatrio.

Affinità strutturali: governare i corpi migranti in maniera spregiudicata

Il “modello Albania” e la proposta di Regolamento europeo sui rimpatri convergono nella loro struttura profonda: sono entrambi dispositivi pensati per governare i corpi migranti al di fuori delle garanzie giuridiche ordinarie, utilizzando la torsione del diritto in nome dell'efficienza e della deterrenza. In entrambi i casi, il contenimento fisico diventa il perno attorno a cui ruota l'intero impianto di gestione, che non ha come obiettivo la tutela dei diritti, ma la riduzione degli accessi, l'accelerazione dei rimpatri e la marginalizzazione dei soggetti migranti. L'esternalizzazione è sia uno strumento materiale (spostare altrove persone e responsabilità) sia una tecnica discorsiva, che consente agli Stati di presentarsi come soggetti neutrali mentre scaricano le conseguenze delle proprie politiche su altri territori. La funzione detentiva, normalmente eccezionale, viene normalizzata e assunta come passaggio necessario nel governo delle politiche migratorie, svuotando di significato ogni riferimento alle garanzie individuali.

Il lessico della “gestione” e della “cooperazione” serve a dissimulare la natura coercitiva di questi meccanismi. La retorica è infarcita di partenariati, di strumenti di supporto e di procedure efficienti, ma ciò che si produce sono spazi di confinamento e controllo, governati secondo logiche disciplinanti e inaccessibili alla società civile. La selezione dei soggetti, la profilazione preventiva, l'accelerazione delle procedure: tutto concorre a costruire un sistema in cui l'obiettivo è il confinamento e l'escluso dalle garanzie ordinarie. La persona migrante è, in questa logica, un oggetto amministrativo da contenere, smistare, rimuovere.

Divergenze giuridiche e operative

Nonostante le evidenti affinità, i due modelli presentano importanti differenze giuridiche e operative. Nel caso del “modello Albania”, l'Italia ha assunto una piena titolarità giurisdizionale sui centri allestiti in territorio albanese: ciò significa che, almeno formalmente, la legge italiana si applica integralmente, anche se lo spazio fisico è esterno ai confini nazionali. Questa finzione giuridica permette allo Stato italiano di operare come se il centro fosse sul proprio territorio, senza però garantire l'accessibilità, la trasparenza e la tutela effettiva dei diritti. Al contrario, la proposta europea di return hubs rimane ambigua: pur prevedendo l'istituzione di centri in Paesi terzi, il tipo di giurisdizione applicabile, il grado di controllo democratico e le responsabilità legali restano sfumati. L'articolo 17 del nuovo Regolamento impone genericamente che i Paesi terzi “rispettino i diritti umani”, ma non definisce in modo chiaro le conseguenze in caso di violazioni sistematiche.

Dal punto di vista politico, la differenza è altrettanto significativa. Il modello albanese è frutto di una scelta bilaterale, su iniziativa del governo italiano e gestita direttamente da quest'ultimo, mentre i return hubs europei si inseriscono in

un quadro multilaterale, in cui la frammentazione delle responsabilità rende ancora più difficile individuare un soggetto accountable. In entrambi i casi, però, il risultato è la costruzione di spazi giuridici opachi, in cui i diritti vengono piegati alla luce di esigenze amministrative e securitarie. La marginalità delle persone migranti non è un effetto collaterale, ma una condizione ricercata e riprodotta, funzionale a un modello che ha come obiettivo la sottrazione sistematica della presenza indesiderata attraverso l'espulsione.

Una stessa logica: normalizzare l'eccezione

Il modello Albania e la proposta europea sui return hubs condividono una medesima matrice: la riorganizzazione del diritto non per garantire tutele, ma per rendere l'espulsione il principio ordinatore delle politiche migratorie. In entrambi i casi, la logica dell'eccezione viene sistematizzata e trasformata in regola, sovvertendo la funzione originaria delle norme in materia di asilo e protezione. La detenzione amministrativa, concepita come misura residuale e limitata nel tempo, diventa il perno attorno a cui ruotano dispositivi repressivi sempre più sofisticati.

Questa trasformazione avviene attraverso la produzione di spazi giuridici opachi, che non sono esterni al diritto ma ne rappresentano una distorsione strutturata: luoghi in cui le garanzie sono formalmente previste ma sostanzialmente negate, e in cui la possibilità di ricorso effettivo è sistematicamente compromessa. La sospensione o il rinvio dei diritti, legittimati da ragioni di efficienza o sicurezza, costruisce un regime di trattenimento e rimpatrio in cui le persone migranti sono ridotte a oggetti gestionali, spogliati della loro soggettività giuridica e politica.

In questo quadro, la marginalità non è più un effetto collaterale ma una condizione prodotta, strutturale, necessaria: essere migrante significa essere collocato in una zona grigia del diritto, dove le tutele sono intermittenti, i meccanismi di controllo democratico inaccessibili, e il confinamento diventa esperienza ordinaria. La governance migratoria così ridefinita si fonda sulla gestione selettiva della mobilità, sull'esclusione attiva di corpi considerati eccedenti, e sull'erosione sistematica del principio di uguaglianza giuridica.

Conclusioni

A nove mesi dall'entrata in funzione del "modello Albania", è possibile iniziare a tracciare un primo bilancio. Non si tratta solo di un esercizio analitico: valutare quanto è accaduto è essenziale per comprendere le implicazioni giuridiche profonde che quel modello solleva, e per interrogarsi su ciò che potrebbe avvenire a livello europeo. Il bilancio, dal punto di vista dei diritti fondamentali, è allarmante. Le violazioni documentate, l'opacità dei procedimenti, il ricorso sistematico alla coercizione e l'assenza di strumenti di controllo effettivo confermano il carattere strutturalmente violento e autoritario dell'intera architettura.

Pur nelle differenze tra il modello albanese e la proposta dei return hubs europei, la valutazione di quanto accaduto in Albania rende ancora più preoccupante l'orizzonte che si sta costruendo a livello comunitario. Le convergenze – delocalizzazione dei centri, sottrazione al controllo democratico, marginalizzazione giuridica dei soggetti migranti – sono già di per sé motivo di allarme. Ma sono le divergenze a rendere il quadro ancor più critico: nel caso del modello italiano, l'estensione extraterritoriale della giurisdizione ha consentito quantomeno lo sviluppo di un contenzioso – nazionale ed europeo – che ha prodotto effetti concreti sul funzionamento del sistema. Come noto, il primo schema operativo del modello Albania è entrato in crisi proprio a seguito delle ripetute mancate convalide dei giudici italiani e del rinvio alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea sulla corretta interpretazione della nozione di "Paese di origine sicuro". Anche l'attuale versione del modello – basata sul trasferimento dai CPR italiani – è oggi attraversata da un contenzioso significativo: una recente sentenza della Cassazione penale ha nuovamente investito la Corte di Giustizia europea, segnalando una possibile violazione della Direttiva Accoglienza e della Direttiva Rimpatri.

L'esito di questi procedimenti è ancora da valutare. Ma ciò che emerge è chiaro: la giurisdizione italiana – per quanto fragile nella sua formulazione teorica – non ha impedito le violazioni, ma ha reso possibile l'attivazione di percorsi giudiziari in grado di arginare, almeno in parte, gli abusi. È proprio questo uno dei punti più critici della proposta europea sui "return hubs": l'ambiguità sui confini della giurisdizione e sulla possibilità di agire contro le violazioni che si produrrebbero in questi nuovi spazi. È una ragione in più per respingere radicalmente questa proposta e per opporsi con decisione a ogni tentativo di rendere permanente la logica dell'eccezione. L'esternalizzazione non è una strategia neutra: è un dispositivo di potere che mina alla radice la legalità, i diritti e la dignità delle persone. Contrastarla oggi, in tutte le sue forme, è un'urgenza politica e giuridica non più rinviabile.

specialmente in un contesto dove i partiti non hanno più i mezzi e i finanziamenti per svolgere il lavoro prepolitico essenziale. In passato, luoghi come gli oratori e le case del popolo erano fucine di attività politica, con il voto che ne era una conseguenza naturale; oggi, però, i partiti non svolgono più questo ruolo.

Alcuni attori della società civile tentano di colmare questo vuoto, ma mancano le risorse necessarie. Senza una solida base sociale, si è costretti a seguire la logica dei progetti per ottenere risorse pubbliche. D'altro canto, spesso i sostenitori che garantiscono il lavoro indipendente delle organizzazioni, mancano di impegno attivo rendendo il lavoro più arduo. Se lo Stato continua a ridurre lo spazio di dialogo politico e a incrementare quello per l'esecuzione delle sue politiche tramite il Terzo settore, le due strade divergeranno ulteriormente.