

act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —



UniBa

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI BARI
ALDO MORO



Espulsioni

Un'analisi della politica di rimpatrio italiana, 2015-2025

Il presente report e la [piattaforma open data](#) costituiscono il progetto “*Trattenuti*”, frutto di un lavoro collettivo di raccolta e analisi dei dati svolto da ActionAid Italia e dal Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università di Bari.

Coordinamento:

Fabrizio Coresi

Coordinamento scientifico:

Giuseppe Campesi

Raccolta dati:

Giuseppe Campesi, Fabrizio Coresi, Lorenzo Figoni

Redazione del rapporto:

Giuseppe Campesi e Fabrizio Coresi

Grafica:

Sebastian Viskanic

Foto di copertina:

Martin Furtivo / Shutterstock.com

La stesura del presente report è stata completata il 30 settembre 2026

ActionAid Italia, Università di Bari, 2026

Roma/Bari

ISBN: 978-88-6629-088-9

INDICE

Sintesi	2
1. Una politica poco trasparente	4
2. Quanti provvedimenti di allontanamento diventano rimpatri?	6
3. Sbarchi e rimpatri: un indicatore fuorviante.	8
4. Come si rimpatria.	10
5. Una politica prevalentemente fondata sull'esecuzione coattiva	13
6. I differenti regimi di rimpatrio	16
Il regime dei corridoi multilaterali di rimpatrio e mobilità	17
Il regime dei corridoi bilaterali ad alta concentrazione coercitiva	18
Il regime dell'ineseguibilità	21
Una sintesi	22
7. Il ruolo dei Cpr	23
Più trattenimenti non significano più rimpatri.	23
Una questione di legittimità, non soltanto di efficienza	24
Il trattenimento in presenza di basse prospettive di rimpatrio.	27
Una sintesi	28
8. Il costo economico della coercizione	29
Una capacità detentiva sempre più costosa	29
Più spesa, meno rimpatri	30
Una sintesi	32
9. Conclusioni: Una capacità di rimpatrio selettiva e fragile	34
Appendice metodologica	36
Fonti e costruzione del dataset	36
Definizioni e perimetro delle grandezze	36
Costruzione e controllo della serie dei rimpatri	36
Serie per nazionalità e modalità esecutiva	37
Dati sui Cpr e indicatori di intensità detentiva	37
Ricostruzione della spesa e indicatori economici	38
Accuratezza, comparabilità e limiti	38

SINTESI

La politica di rimpatrio occupa un posto centrale nel dibattito pubblico italiano. Su questo terreno, politicamente molto sensibile, i governi hanno investito risorse crescenti per rafforzare la capacità dello Stato di eseguire i provvedimenti di allontanamento, puntando in particolare sui centri di detenzione e l'esecuzione forzata dei rimpatri. Ma quanto è realmente efficace e proporzionata questa politica? Quali costi materiali e umani produce in cambio di quali risultati? Basato su un'ampia serie di dati raccolti e ricostruiti dal progetto *Trattenuti*, questo report offre la prima sistematica analisi empirica del funzionamento della politica italiana di rimpatrio tra il 2015 e il 2025.

Di seguito una sintesi dei principali risultati.

» **Qual è l'indicatore più adatto per misurare l'efficacia della politica di rimpatrio?**

Nei documenti del Ministero dell'Interno i rimpatri vengono talvolta rapportati al numero degli sbarchi, fino a presentare una specifica "percentuale di rimpatriati rispetto agli sbarcati". Ma questo indicatore mette in relazione popolazioni diverse e risente soprattutto delle oscillazioni degli arrivi via mare. Tra il 2017 e il 2019, per esempio, i rimpatri restano pressoché invariati, mentre gli sbarchi crollano da 119.369 a 11.471: eppure il rapporto rimpatri/sbarchi aumenta di oltre dieci volte, dal 6,2% al 65%. Per capire se la politica di rimpatrio funziona, bisogna quindi confrontare i rimpatri con i provvedimenti di allontanamento che l'amministrazione è chiamata a eseguire, non con il numero delle persone sbarcate nello stesso anno.

» **Solo una parte minoritaria dei provvedimenti di allontanamento si traduce in un rimpatrio.**

Tra il 2015 e il 2025 sono stati adottati circa 302.000 provvedimenti di allontanamento e realizzati circa 66.000 rimpatri: in termini aggregati, circa 22 rimpatri ogni 100 provvedimenti. In nessun anno il rapporto supera un terzo. Nel 2025 il tasso risale al 31,5%, ma il miglioramento è un effetto statistico prodotto dalla forte diminuzione dei provvedimenti adottati: rispetto al 2015 i rimpatri aumentano appena del 6%, mentre i provvedimenti diminuiscono di oltre il 15%.

» **La capacità di rimpatrio è fortemente selettiva per nazionalità.** Nel periodo 2018-2024 il rapporto fra rimpatri eseguiti e provvedimenti adottati varia dal 54,8% per l'Albania a valori prossimi allo zero per Siria, Afghanistan, Iran e Iraq. Tunisia e Albania

concentrano insieme il 59% dei rimpatri eseguiti nel periodo. La capacità italiana di rimpatrio è quindi fortemente segmentata: dipende dall'esistenza di corridoi di rimpatrio costruiti in cooperazione con i paesi di destinazione.

» **La capacità di rimpatrio è strutturalmente fragile.** Nel triennio 2022-2024 la Tunisia da sola concentra circa la metà dei rimpatri forzati eseguiti. Nel 2025 i rimpatri via charter verso la Tunisia crollano da 1.705 a 360. Il caso mostra con chiarezza quanto la politica di rimpatrio italiana sia esposta alla disponibilità a cooperare dei paesi terzi, una disponibilità che l'Italia non controlla unilateralmente e deve essere continuamente negoziata e mantenuta attraverso una complessa e costosa diplomazia delle migrazioni.

» **Il sistema resta prevalentemente fondato sull'esecuzione coattiva, mentre le alternative sono fragili.** In tutti gli anni considerati i rimpatri forzati rappresentano fra il 70,6% e il 92,8% del totale. L'ottemperanza autonoma agli ordini di allontanamento cresce fino a 1.313 casi nel 2025, ma resta scarsamente tematizzata come strumento di policy. I rimpatri volontari assistiti dipendono invece fortemente dalla continuità dei finanziamenti e dei progetti: quando la macchina amministrativa si inceppa, anche i risultati crollano.

» **Rovesciare la prospettiva sul rapporto tra mobilità e controllo.** Nei paesi con procedure consolidate di riammissione e prospettive realistiche di futura mobilità legale, come Kosovo, Moldavia e Georgia, l'ottemperanza autonoma pesa molto di più. Dove invece il ritorno chiude di fatto ogni prospettiva di rientro legale, come per Tunisia, Egitto e Nigeria, l'esecuzione dipende maggiormente dalla coercizione. **I dati suggeriscono che restringere la mobilità può rendere il controllo dell'irregolarità più costoso, più dipendente dalla cooperazione diplomatica e più coercitivo; canali legali di mobilità credibili possono invece ridurre il costo dell'ottemperanza e, con esso, il bisogno di ricorrere al trattenimento e al rimpatrio forzato.**

» **Più detenzione non significa più rimpatri.** Il confronto tra 2022 e 2025 è particolarmente istruttivo. Nel 2022, quando i Cpr raggiungono la loro massima centralità nel sistema dei

rimpatri, vi entrano 6.457 persone e dai centri vengono eseguiti 3.154 rimpatri. Nel 2025 gli ingressi salgono a 6.835, il valore più alto della serie, mentre i rimpatri dai Cpr crollano a 1.732, il 45,1% in meno. Nello stesso periodo i rimpatri forzati complessivi aumentano del 22,2% e quelli realizzati senza passare dai Cpr quadruplicano. Più posti e più ingressi nei Cpr non si traducono automaticamente in più rimpatri.

- » **Il costo umano della detenzione per ogni rimpatrio aumenta.** Per misurare quanta coercizione venga impiegata per produrre un risultato esecutivo, il report mette in rapporto le giornate complessive di trattenimento prodotte dal sistema con i rimpatri eseguiti dai Cpr. Nel 2025 si raggiungono circa 148 giornate complessive di detenzione per ogni rimpatrio, più del doppio della media 2018-2024. Il sistema produce quindi una quantità crescente di privazione della libertà per ciascun rimpatrio ottenuto.
- » **Aumenta anche il costo economico per ogni rimpatrio.** Tra il 2023 e il 2025 i rimpatri dai centri diminuiscono del 42%, mentre la spesa detentiva per ciascun rimpatrio cresce del 156,5%; considerando la sola spesa corrente, l'aumento è del 178%. Nel 2025 la stima composita del costo associato a ciascun rimpatrio eseguito dai centri raggiunge circa 20.200 euro.
- » **L'espansione del ricorso ai Cpr pone un'ineludibile questione di proporzionalità e di legittimità.** Il trattenimento è giustificato solo in quanto necessario a rendere possibile il rimpatrio e quando lo stesso risultato non possa essere ottenuto attraverso misure meno coercitive. I dati mostrano invece che all'aumento della capacità detentiva non corrisponde un aumento dei rimpatri e che, nel 2025, per ciascun risultato ottenuto crescono fortemente sia la quantità di libertà personale sacrificata sia le risorse impiegate. **Prima di espandere ulteriormente i Cpr andrebbe dimostrato quale beneficio esecutivo aggiuntivo produca la detenzione e se tale beneficio sia proporzionato ai suoi costi umani ed economici.**
- » **La trasparenza resta insufficiente proprio sulle informazioni necessarie a valutare una politica ad alta intensità coercitiva.** Molti dati chiave sono stati ottenuti soltanto attraverso richieste di accesso civico e, in più occasioni, l'amministrazione ne ha negato la diffusione con motivazioni particolarmente problematiche. Per il 2025 il Ministero dell'Interno ha rifiutato di fornire la disaggregazione dei rimpatri per nazionalità, già comunicata negli anni

precedenti, richiamando anche l'esigenza di evitare che il dato potesse "subire interpretazioni". In un altro caso, una Prefettura ha motivato il mancato accesso ai verbali ispettivi dei Cpr richiamando la "rilevanza politica e mediatica" della loro gestione e il rischio che la diffusione delle informazioni potesse alimentare proteste e tensioni. **Si tratta di motivazioni che pongono un serio problema di controllabilità democratica: interpretazione, critica e contestazione pubblica non sono effetti indesiderati della trasparenza, ma condizioni essenziali per valutare una politica che ricorre ampiamente alla detenzione e all'uso della forza.**

Il risultato complessivo è duplice.

Sul piano dell'efficacia, la capacità italiana di rimpatrio appare segmentata e fragile: lo Stato può aumentare il numero dei provvedimenti adottati, i posti nei Cpr e le risorse destinate all'esecuzione forzata, ma la possibilità di trasformare gli ordini di allontanamento in partenze effettive continua a dipendere soprattutto dalla fragile cooperazione con i paesi terzi e dall'esistenza di corridoi di rimpatrio funzionanti. Più coercizione, da sola, non produce quindi più capacità di rimpatrio.

Ma i dati pongono anche una questione di legittimità. Se la coercizione, e in particolare la detenzione amministrativa, è giustificata perché necessaria a eseguire il rimpatrio, la sua espansione dovrebbe essere accompagnata dalla dimostrazione di un beneficio esecutivo aggiuntivo che non possa essere ottenuto attraverso strumenti meno coercitivi. I dati analizzati non mostrano un simile beneficio e nel 2025 registrano anzi un forte aumento della quantità di detenzione e della spesa associata a ciascun rimpatrio realizzato dai Cpr. **La questione non è dunque soltanto quanti rimpatri lo Stato riesca a eseguire, ma quanta coercizione sia realmente necessaria per produrli e se il suo costo materiale e umano sia proporzionato al risultato ottenuto.**

1. UNA POLITICA POCO TRASPARENTE

In Italia non esiste un dataset pubblico, unitario e regolarmente aggiornato che consenta di sapere quanti provvedimenti di allontanamento vengono adottati, quanti rimpatri vengono effettivamente realizzati, nei confronti di quali nazionalità e attraverso quali modalità. I dati esistono, ma sono dispersi fra fonti diverse, pubblicati con livelli di dettaglio variabili e, per alcune dimensioni essenziali, accessibili soltanto attraverso richieste rivolte direttamente all'amministrazione.

La base dati utilizzata in questo report è stata quindi ricostruita dal progetto *Trattenuti* attraverso l'integrazione e il controllo incrociato di più fonti ufficiali: dati del Ministero dell'Interno, della Corte dei conti e del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, oltre alle Relazioni sulla performance del Ministero dell'Interno e alle Relazioni al Parlamento sullo stato della sicurezza e sull'attività delle Forze di polizia. Queste ultime sono state utilizzate soprattutto come fonti qualitative per ricostruire l'organizzazione materiale delle operazioni di rimpatrio, l'evoluzione della cooperazione con i paesi di origine, le procedure di identificazione e riammissione e l'assetto dei programmi di rimpatrio volontario assistito. Le fonti, tuttavia, non utilizzano sempre categorie perfettamente stabili né presentano la medesima profondità temporale e analitica; per questo la loro integrazione ha richiesto una ricostruzione critica, descritta più estesamente nell'appendice metodologica.

Un controllo effettuato sul *Cruscotto statistico giornaliero* pubblicato dal Ministero dell'Interno il 25 agosto 2026 conferma sostanzialmente, dal 2018 in avanti, i volumi complessivi ricostruiti dal progetto *Trattenuti*, ma evidenzia differenze nel perimetro delle categorie utilizzate.¹ In diversi anni il valore riportato dal Cruscotto sotto la denominazione di "rimpatri forzati" coincide, o quasi, con la somma che nella base dati del progetto *Trattenuti* viene invece distinta fra rimpatri eseguiti coattivamente e ottemperanze autonome.² In questo report vengono pertanto mantenute **tre categorie funzionalmente distinte**: i rimpatri forzati, cioè gli allontanamenti materialmente eseguiti dall'amministrazione tramite charter o vettori di linea con o senza scorta; le ottemperanze autonome, nelle quali la persona lascia il territorio italiano in esecuzione dell'ordine di allontanamento

ricevuto senza accompagnamento materiale dell'amministrazione; e i rimpatri volontari assistiti (Rva), realizzati attraverso specifici programmi di sostegno al ritorno e alla reintegrazione.³

La difficoltà di costruire una base informativa stabile non costituisce, tuttavia, soltanto un problema metodologico. È essa stessa un dato rilevante per valutare una politica pubblica che ricorre in misura significativa a strumenti coercitivi, come la detenzione o l'accompagnamento a mezzo della forza pubblica. L'opacità investe infatti non soltanto i risultati della politica di rimpatrio, ma anche gli strumenti mobilitati per produrli, i costi materiali e umani sostenuti per mantenere operativi tali strumenti e le modalità attraverso cui il loro funzionamento può essere sottoposto a controllo esterno.

La ricostruzione della base dati sui rimpatri utilizzata in questo report si è avvalsa anche di **richieste di accesso civico generalizzato** presentate al Ministero dell'Interno. Una prima richiesta ha ottenuto riscontro integrale e ha consentito di acquisire dati sui rimpatri disaggregati per nazionalità e modalità di esecuzione. Una seconda richiesta, presentata il 31 marzo 2026 e relativa ai dati del 2025, ha avuto invece esito soltanto parziale. Il Ministero ha comunicato i dati complessivi, ma non la disaggregazione per nazionalità, richiamando da un lato esigenze di tutela riferite a dati sensibili o investigativi riconducibili alla nazionalità o al genere dei migranti e, dall'altro, l'esigenza di fornire il dato in modo immediato per evitare che "subisca interpretazioni". L'istanza di riesame presentata il 7 maggio 2026 è stata rigettata con motivazioni analoghe.

Entrambe le motivazioni sollevano problemi rispetto alla logica dell'accesso civico. I dati richiesti sono aggregati e non nominativi e, nella forma richiesta, non consentono di identificare singole persone né di ricostruirne le vicende individuali. Ancora più problematica appare l'idea che la possibilità di "interpretare" un dato possa costituire una ragione per limitarne la diffusione. La suscettibilità dei dati pubblici di essere analizzati, confrontati e discussi non rappresenta infatti un effetto indesiderato della trasparenza amministrativa, ma una delle sue principali funzioni.

¹ Ministero dell'Interno, *Cruscotto statistico giornaliero*, 25 agosto 2026 (ultimo accesso: 3 settembre 2026).

² Cfr. Tabella n. 4 nell'appendice metodologica.

³ I programmi di rimpatrio volontario assistito sono disciplinati dall'art. 14-ter del D.lgs. 286/1998, introdotto in attuazione della direttiva 2008/115/CE, e dalle relative linee guida ministeriali. Possono accedervi, nei limiti previsti dalla normativa e dai singoli programmi, cittadini di Paesi terzi che intendano rientrare volontariamente nel Paese di origine, compresi richiedenti protezione, persone vulnerabili, stranieri che non soddisfano più le condizioni di soggiorno e, in alcuni casi, persone già destinatarie di un provvedimento di allontanamento. Gli Rva non coincidono quindi con l'ottemperanza autonoma a un ordine di lasciare il territorio.

Problemi analoghi emergono quando si osserva il funzionamento di uno degli strumenti cruciali della politica di rimpatrio, vale a dire i centri detentivi per stranieri. La Relazione sulla performance 2024 documenta, per esempio, sopralluoghi e rilievi effettuati in vista della realizzazione di nuove strutture detentive; a fronte di nostre richieste volte a conoscerne localizzazione e stato di avanzamento, il Ministero ha però negato l'accesso alle informazioni richiamando la qualificazione dei Cpr come opere destinate alla difesa e alla sicurezza nazionale. L'obiettivo politico di aumentare la capacità detentiva viene così pubblicamente annunciato, mentre le informazioni necessarie a ricostruirne concretamente modalità e sviluppo risultano almeno in parte sottratte alla verifica esterna.

La stessa tensione emerge rispetto ai controlli sul funzionamento delle strutture detentive. Dalla documentazione raccolta per i Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr) e i Centri di trattenimento per richiedenti asilo (Ctra) risultano 45 visite ispettive delle Prefetture, ma soltanto 21 dei relativi verbali sono stati resi disponibili a seguito di nostre richieste di accesso agli atti. Particolarmente significativa è la motivazione fornita in uno dei casi di mancato accesso, nella quale la Prefettura richiama la "rilevanza politica e mediatica" della gestione dei Cpr e la possibilità che la diffusione delle circostanze emerse durante le ispezioni possa alimentare manifestazioni di protesta e accrescere le tensioni all'esterno e all'interno del centro.

Il parallelismo con il diniego opposto alla richiesta sui dati dei rimpatri è significativo. In un caso viene evocata l'esigenza che il dato non "subisca interpretazioni"; nell'altro le possibili conseguenze politiche e sociali della diffusione delle informazioni. **Interpretazione, critica e contestazione pubblica sono però precisamente alcune delle pratiche che la trasparenza amministrativa dovrebbe rendere possibili, soprattutto quando sono in gioco l'impiego della forza pubblica e la privazione della libertà personale.**

La base dati ricostruita dal progetto *Trattenuti* consente comunque di seguire l'andamento della politica di rimpatrio per l'intero periodo 2015-2025 e, per intervalli più limitati, di disaggregare i risultati per nazionalità e modalità esecutiva. Resta una base dati costruita attraverso la ricomposizione critica di fonti ufficiali eterogenee, non sempre perfettamente sovrapponibili. Anche le spiegazioni causali contenute nelle fonti amministrative vengono pertanto trattate nel report come attribuzioni dell'amministrazione e confrontate, quando possibile, con l'evidenza quantitativa e con altre fonti istituzionali. I problemi di accuratezza, comparabilità e completezza sono discussi nell'appendice metodologica.

La stessa frammentazione delle informazioni si ritrova infine sul piano dei costi materiali e umani della politica di trattenimento e rimpatrio. Le spese connesse alla capacità detentiva non sono concentrate in un'unica voce né in un'unica amministrazione: gestione dei centri, manutenzioni, allestimenti, trasporto, sorveglianza e altre spese accessorie sono distribuite fra soggetti e capitoli differenti. Alcune informazioni sono state ottenute tramite accesso civico, altre attraverso la documentazione pubblicata dalle amministrazioni, mentre per alcune componenti rimangono lacune. Le stime economiche presentate in questo report devono pertanto essere lette come una ricostruzione prudenziale della spesa documentabile, non come una quantificazione esaustiva di tutte le risorse pubbliche assorbite dalla politica di trattenimento e rimpatrio.

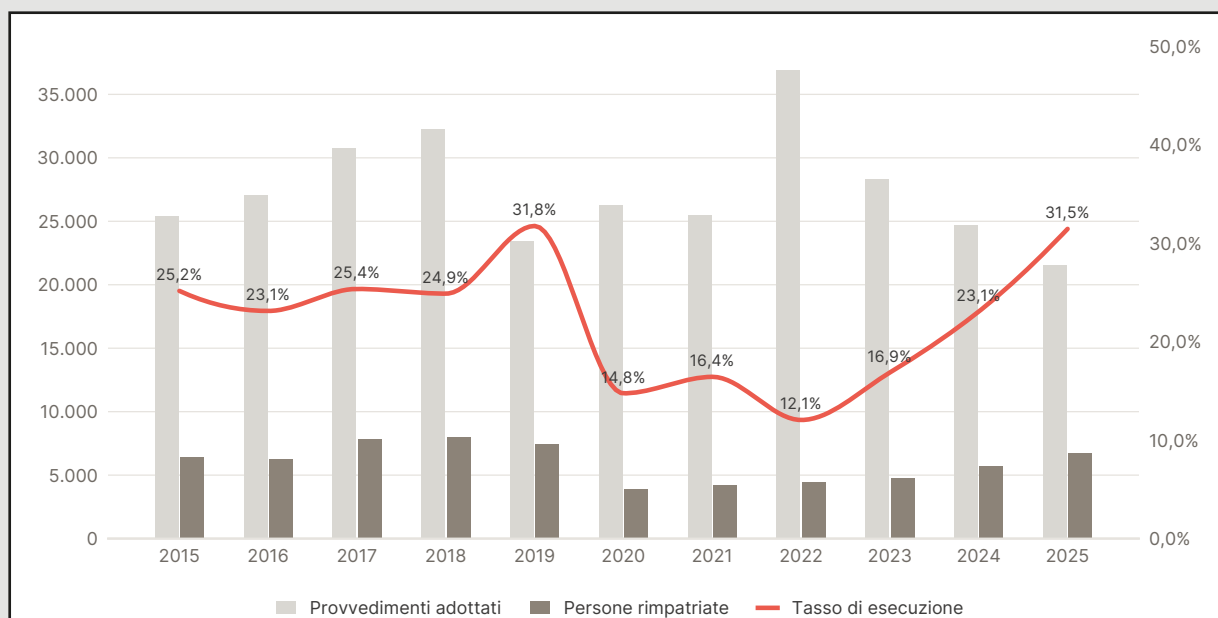
La trasparenza non è quindi una questione accessoria rispetto alla politica di rimpatrio, ma una condizione della sua valutabilità. Per giudicare l'efficacia e la legittimità dell'azione amministrativa non basta sapere quanti rimpatri vengono realizzati: occorre poter ricostruire attraverso quali modalità, con quale coefficiente di coercizione, a quali costi e sotto quali forme di controllo pubblico quei risultati vengono prodotti.

2. QUANTI PROVVEDIMENTI DI ALLONTANAMENTO DIVENTANO RIMPATRI?

Nel periodo 2015-2025 sono stati adottati circa 302.000 provvedimenti di allontanamento e sono stati eseguiti circa 66.000 rimpatri. In termini aggregati, corrispondono a circa 22 rimpatri ogni 100

provvedimenti adottati. In nessun anno della serie il rapporto fra le due grandezze supera un terzo: il volume annuale dei rimpatri resta quindi largamente inferiore a quello dei provvedimenti adottati.

FIGURA N. 1 - Provvedimenti di allontanamento e persone rimpatriate, 2015-2025⁴



Per misurare in termini aggregati la relazione fra il numero di provvedimenti di allontanamento adottati e la capacità del sistema di rimpatriare utilizzeremo il rapporto fra il totale dei rimpatri realizzati e i provvedimenti adottati nello stesso periodo, definendolo per brevità **tasso di esecuzione**. Nel numeratore sono compresi rimpatri forzati, ottemperanze autonome e rimpatri volontari assistiti (Rva). È bene precisare che non si tratta di un tasso di coorte: i rimpatri realizzati in un anno non corrispondono necessariamente ai provvedimenti adottati nello stesso anno e, nel caso degli Rva, possono riguardare anche persone non destinatarie di un provvedimento di allontanamento.

Come evidenzia la Figura n. 1, l'andamento del tasso di esecuzione è fortemente discontinuo: dal 25,2% del 2015 sale fino al 31,8% nel 2019, precipita durante e immediatamente dopo la fase pandemica fino al minimo del 12,1% nel 2022 e risale quindi al 31,5% nel 2025. Il dato del 2025 è fra i più elevati dell'intera serie, ma va letto alla luce dei volumi assoluti. Nel 2015 il 25,2% corrispondeva a 6.388 rimpatri su 25.371 provvedimenti; nel 2025 il 31,5% corrisponde a 6.772 rimpatri su 21.513 provvedimenti. In dieci anni, dunque, i rimpatri aumentano appena del 6%, mentre i provvedimenti adottati diminuiscono di oltre il 15%. **La crescita del tasso di esecuzione non riflette quindi soltanto una maggiore capacità del sistema di realizzare**

⁴ Il tasso di esecuzione è calcolato come rapporto tra il totale dei rimpatri realizzati nell'anno (rimpatri forzati, ottemperanze autonome e rimpatri volontari assistiti) e i provvedimenti di allontanamento adottati nello stesso anno.

rimpatri, ma anche la contrazione del numero di provvedimenti da eseguire.

Il confronto con il 2022 rende ancora più evidente questo meccanismo. In quell'anno vengono adottati 36.911 provvedimenti, il valore più alto dell'intera serie, mentre i rimpatri sono 4.449 e il tasso di esecuzione scende al minimo del 12,1%. Tre anni dopo, con 15.398 provvedimenti in meno e 2.323 rimpatri in più, il tasso raggiunge il 31,5%. L'andamento dell'indicatore dipende dunque dall'interazione fra capacità esecutiva e volume dei provvedimenti di allontanamento adottati: un aumento della produzione di provvedimenti può ampliare la distanza fra decisione ed esecuzione, mentre una loro contrazione può far crescere sensibilmente il tasso anche senza un aumento proporzionale dei rimpatri.

Anche il tasso di esecuzione deve tuttavia essere interpretato con cautela. Non tutti i provvedimenti presentano la stessa probabilità di essere eseguiti.

Nel denominatore rientrano anche decisioni adottate nei confronti di cittadini di paesi verso i quali il rimpatrio è giuridicamente precluso o materialmente molto difficile. Il valore dell'indicatore dipende quindi non soltanto dall'efficienza della macchina esecutiva, ma anche da quanti provvedimenti vengono adottati e nei confronti di chi.

Questo punto è essenziale. Un'amministrazione può vedere diminuire il proprio tasso di esecuzione perché rimpatria meno persone, ma anche perché produce più provvedimenti difficilmente eseguibili; allo stesso modo, il tasso può migliorare senza che crescano in misura equivalente i rimpatri, semplicemente perché diminuisce il numero dei provvedimenti o cambia la composizione dei loro destinatari. Per comprendere davvero come funziona la politica italiana di rimpatrio occorre quindi andare oltre il dato aggregato e osservare separatamente le modalità di esecuzione e, soprattutto, le differenze fra nazionalità.

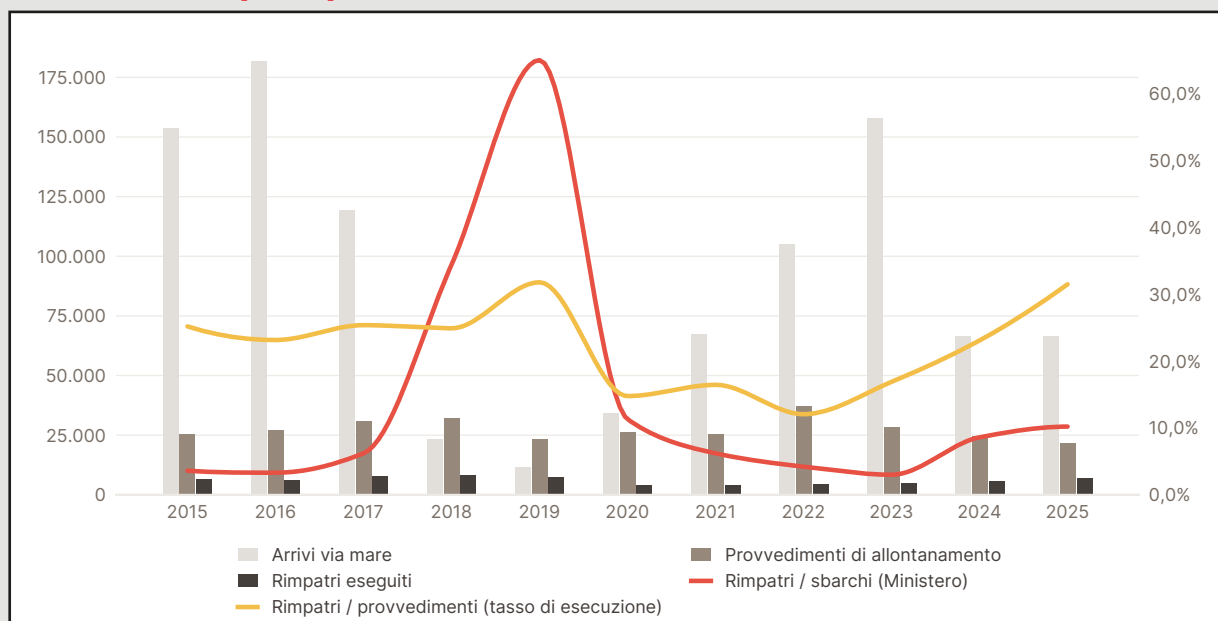
3. SBARCHI E RIMPATRI: UN INDICATORE FUORVIANTE

Nei documenti del Ministero dell'Interno i dati sui rimpatri sono talvolta presentati mettendoli in rapporto con il numero delle persone sbarcate nello stesso anno. Nel già menzionato *Cruscotto statistico* pubblicato il 25 agosto 2026, questa grandezza compare espressamente come **percentuale di rimpatriati rispetto agli sbarcati**. In questa serie dati, il valore passa dal 3,6% del 2015 al 65% del 2019, scende al 3% nel 2023 e risale al 10,2% nel 2025.

Si tratta però di un rapporto difficile da interpretare come indicatore dell'efficacia della politica di rimpatrio. Il problema fondamentale è che numeratore e denominatore

non descrivono la stessa popolazione. Gli sbarcati sono le persone entrate irregolarmente via mare nel corso di un determinato anno. I rimpatriati nello stesso anno possono invece essere entrati in Italia molto tempo prima, attraverso il mare oppure attraverso altri canali, anche regolari; possono essere divenuti irregolari successivamente; e possono essere destinatari di un provvedimento adottato in un momento diverso da quello dell'ingresso. **Non vi è dunque alcuna ragione per aspettarsi che cento persone sbarcate in un anno costituiscano il gruppo dal quale provengono i rimpatri effettuati nello stesso periodo.**

FIGURA N. 2 - Due denominatori, due storie: rimpatri/sbarchi e rimpatri/provvedimenti, 2015-2025⁵



L'andamento delle due serie rende il problema particolarmente evidente. Gli sbarchi sono estremamente variabili, mentre il numero dei rimpatri oscilla entro limiti molto più contenuti. L'andamento della serie rende il problema particolarmente evidente (cfr. Figura n. 2).

Tra il 2017 e il 2019 gli sbarchi crollano da 119.369 a 11.471, mentre il numero dei rimpatri nella serie ministeriale resta pressoché invariato, passando da 7.383 a 7.457. Eppure, la percentuale di rimpatriati rispetto agli sbarcati aumenta di oltre dieci volte, da circa il 6,2% al 65%. L'indicatore segnala quindi un miglioramento straordinario pur in assenza di un aumento significativo

dei rimpatri: a cambiare radicalmente non è la capacità esecutiva dell'amministrazione, ma il denominatore. Il fenomeno opposto si osserva quando gli sbarchi aumentano: nel 2023 si registrano 157.651 arrivi via mare e 4.796 rimpatri nella serie ministeriale: il rapporto scende al 3%. Due anni dopo gli sbarchi sono 66.316 e i rimpatri 6.772, e la percentuale sale al 10,2%. Se invece la capacità complessiva del sistema di realizzare rimpatri viene messa in rapporto con il volume dei provvedimenti di allontanamento adottati, il quadro è molto diverso: il tasso è del 16,9% nel 2023 e del 31,5% nel 2025.

I due indicatori non stanno dunque misurando la stessa

⁵ La serie rimpatri/sbarchi riproduce l'indicatore pubblicato nel *Cruscotto statistico* del Ministero dell'Interno; la serie rimpatri/provvedimenti è calcolata sulla base dati del progetto *Trattenuti*. Nel secondo indicatore il totale dei rimpatri comprende rimpatri forzati, ottemperanze autonome e rimpatri volontari assistiti.

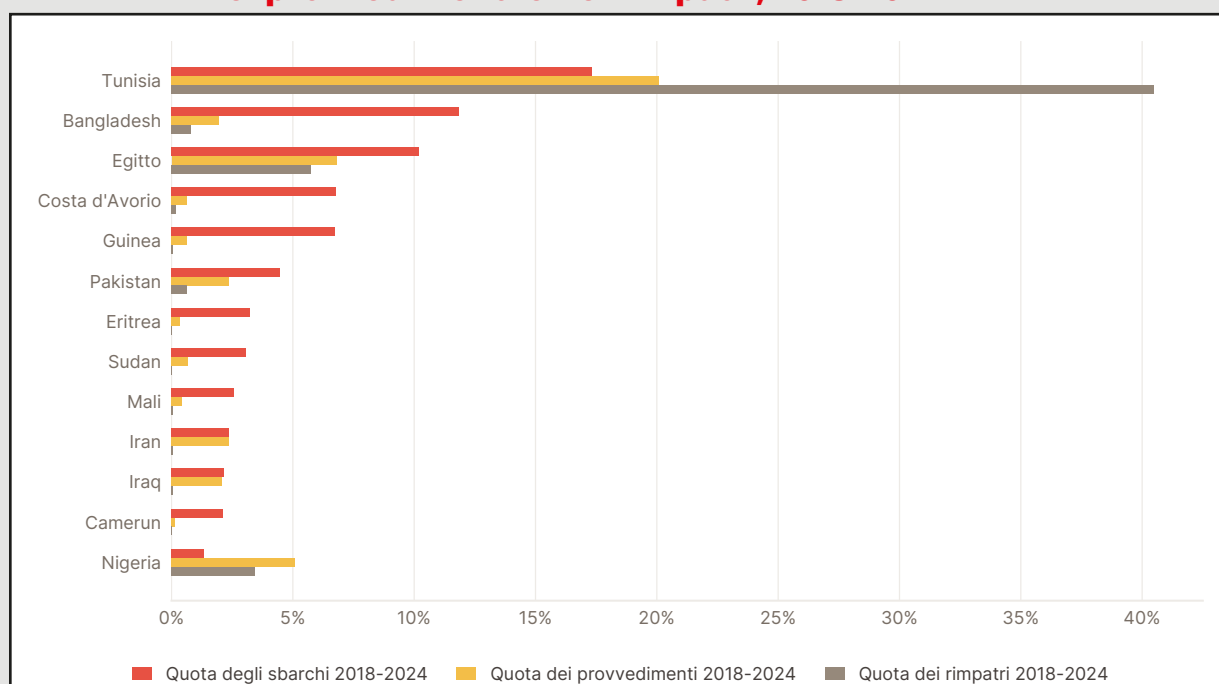
cosa. Il primo risente soprattutto delle oscillazioni degli arrivi via mare; **il secondo mette invece in relazione il volume annuale dei rimpatri realizzati con quello delle decisioni di allontanamento adottate e costituisce, pur con i limiti indicati, un indicatore più pertinente della capacità esecutiva complessiva del sistema.**

La distanza fra i due universi emerge ancora più chiaramente se si osservano le nazionalità. Per il periodo 2018-2024, limitando il confronto alle nazionalità per le quali il dato è disponibile in tutti e sette gli anni, la distribuzione degli arrivi via mare

è molto diversa da quella dei provvedimenti di allontanamento adottati e, ancora di più, da quella dei rimpatri effettivamente eseguiti.

La Tunisia costituisce una parziale eccezione. I cittadini tunisini rappresentano il 17,3% degli sbarchi del periodo, ma il 20,1% dei provvedimenti di allontanamento e ben il 40,5% dei rimpatri. È il caso in cui un flusso di arrivo numericamente rilevante si accompagna a una capacità di esecuzione particolarmente elevata, favorita, come vedremo, dall'esistenza di canali di riammissione consolidati.

FIGURA N. 3 - Il filtro per nazionalità: peso negli sbarchi, nei provvedimenti e nei rimpatri, 2018-2024



Per altre nazionalità, invece, il passaggio dagli arrivi ai rimpatri produce una selezione molto marcata. I cittadini del Bangladesh rappresentano l'11,9% degli sbarchi, ma soltanto l'1,9% dei destinatari di un provvedimento di allontanamento e lo 0,8% delle persone rimpatriate. La Guinea pesa per il 6,7% degli sbarchi, ma per appena lo 0,6% dei provvedimenti e per una quota pressoché nulla dei rimpatri. Per l'Eritrea il divario è ancora più netto: il 3,2% degli sbarchi del periodo corrisponde allo 0,4% dei provvedimenti e a un solo rimpatrio in sette anni.

Esistono poi casi di segno opposto, nei quali il peso dei rimpatri è nettamente superiore a quello degli arrivi via mare. La Nigeria rappresenta appena l'1,3% degli sbarchi considerati, ma il 5,1% dei provvedimenti e il 3,4% dei rimpatri. Ancora più significativo è il caso albanese. L'Albania non compare in nessuno degli anni 2018-2024 fra le prime venti nazionalità pubblicate dal Ministero per numero di arrivi via mare. Nello stesso periodo, tuttavia, nei confronti dei cittadini albanesi sono stati adottati 12.152 provvedimenti di allontanamento e ne sono stati eseguiti 6.661. Gli sbarchi possono naturalmente incidere indirettamente sul numero

futuro dei provvedimenti di allontanamento: una parte delle persone arrivate via mare può, al termine delle procedure relative al soggiorno o alla protezione internazionale, diventare destinataria di un ordine di lasciare il territorio. Tra arrivo e rimpatrio intervengono però numerosi filtri giuridici e amministrativi, dalla posizione individuale e dall'eventuale domanda di protezione fino all'identificazione, al rilascio dei documenti di viaggio, alla cooperazione consolare e alla concreta organizzazione del trasferimento.

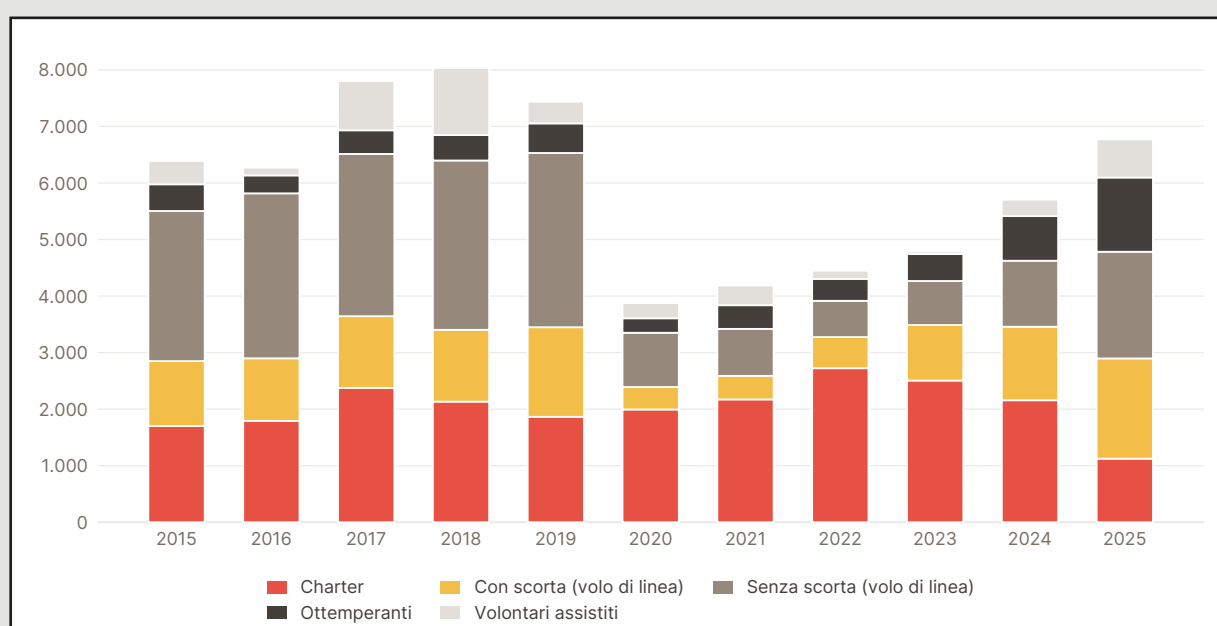
L'analisi per nazionalità mostra quindi che gli arrivi via mare, i destinatari di un provvedimento di allontanamento e le persone effettivamente rimpatriate costituiscono tre popolazioni solo parzialmente sovrapponibili. Per questo il rapporto fra rimpatri e arrivi via mare non rappresenta un indicatore adeguato della capacità esecutiva dell'amministrazione. A questo fine è più pertinente mettere in relazione i rimpatri con i provvedimenti adottati, pur tenendo conto del fatto che anche tale rapporto risente della diversa eseguibilità degli ordini, legata alla nazionalità e alle condizioni giuridiche e materiali dei singoli casi.

4. COME SI RIMPATRIA

Il rimpatrio può essere eseguito in forme diverse: con un volo charter dedicato, con un volo di linea con o senza scorta, attraverso l'ottemperanza spontanea all'ordine di allontanamento oppure mediante un programma di rimpatrio volontario assistito. Le tabelle ministeriali disaggregano l'esecuzione secondo queste categorie, benché le Relazioni sulla performance

segnalino occasionalmente anche il ricorso a collegamenti marittimi con servizio di scorta, modalità che nelle serie statistiche non compare separatamente.⁶ **Nel corso dell'ultimo decennio il peso relativo di queste modalità di esecuzione è cambiato profondamente** (cfr. Figura n. 4).

FIGURA N. 4 - Composizione dei rimpatri per modalità esecutiva, 2015-2025



Fino al 2019, fra i rimpatri forzati prevaleva nettamente il ricorso ai voli commerciali, soprattutto senza scorta, mentre i charter rappresentavano circa il 30% dei rimpatri eseguiti con la forza. La pandemia modifica radicalmente questo equilibrio e le ragioni del mutamento sono esplicitate dall'amministrazione stessa. La Relazione sulla performance 2020 registra anzitutto che la chiusura delle frontiere aeree e terrestri dei paesi di destinazione e di transito rende sostanzialmente impossibili le operazioni di rimpatrio per una parte dell'anno.⁷ Segnala poi che le prescrizioni sanitarie richieste per l'ingresso nei paesi di destinazione rendevano particolarmente gravosa l'organizzazione dei voli commerciali, con e senza scorta, e indica nel rilancio dei charter nazionali, inclusi voli straordinari, la risposta adottata. Il picco del charter, che nel 2022 arriva al 69,6% dei rimpatri forzati, non segnala dunque la definitiva affermazione di un nuovo modello esecutivo.

Le stesse fonti ministeriali lo presentano piuttosto come una risposta adattiva alle eccezionali difficoltà incontrate nell'utilizzo dei collegamenti commerciali durante e immediatamente dopo la pandemia.

Dal 2023 la tendenza si inverte. La quota dei charter scende al 58,7%, quindi al 46,6% nel 2024 e al 23,5% nel 2025. In tre anni, la modalità esecutiva che durante la pandemia era diventata dominante torna così a rappresentare meno di un quarto dei rimpatri forzati eseguiti.

La disaggregazione dei rimpatri forzati consente inoltre di misurare il contributo delle diverse modalità di esecuzione coattiva al tasso di esecuzione generale. Considerando esclusivamente i rimpatri forzati, la serie mostra una profonda trasformazione della loro composizione nel corso del periodo. Nella fase 2015-

⁶ Ministero dell'Interno, *Relazione sulla performance 2021*, p. 24.

⁷ Ministero dell'Interno, *Relazione sulla performance 2020*, p. 25.

2019 il principale contributo al tasso di esecuzione proviene infatti dai rimpatri effettuati su vettori di linea senza presenza della scorta a bordo. Nel 2015 essi contribuiscono per 10,5 punti percentuali al tasso complessivo; nel 2019 il loro contributo raggiunge

13,2 punti. I charter mantengono nello stesso periodo un'incidenza relativamente stabile, compresa fra 6,6 e 8 punti, mentre i rimpatri su voli di linea con scorta svolgono un ruolo più contenuto.

TABELLA N. 1 - Incidenza delle modalità esecutive sul tasso di esecuzione

Anno	Charter	Volo di linea con scorta	Volo di linea senza scorta	Ottemperanza autonoma	Rimpatrio volontario assistito (Rva)	Tasso di esecuzione complessivo
2015	6,7%	4,5%	10,5%	1,9%	1,6%	25,2%
2016	6,6%	4,1%	10,8%	1,2%	0,5%	23,1%
2017	7,7%	4,1%	9,3%	1,4%	2,8%	25,4%
2018	6,6%	3,9%	9,3%	1,4%	3,7%	24,9%
2019	8,0%	6,8%	13,2%	2,2%	1,6%	31,8%
2020	7,6%	1,5%	3,7%	1,0%	1,0%	14,8%
2021	8,5%	1,6%	3,3%	1,6%	1,4%	16,4%
2022	7,4%	1,5%	1,7%	1,1%	0,4%	12,1%
2023	8,8%	3,5%	2,7%	1,7%	0,2%	16,9%
2024	8,7%	5,3%	4,7%	3,2%	1,2%	23,1%
2025	5,2%	8,2%	8,8%	6,1%	3,1%	31,5%

La pandemia modifica radicalmente questo equilibrio. Tra il 2020 e il 2022 si contrae, come accennato, soprattutto l'utilizzo dei vettori di linea: nel 2022 il loro contributo era sceso ad appena 1,5 punti per i rimpatri con scorta e 1,7 per quelli senza scorta. I charter, invece, conservano un'incidenza di 7,4 punti e diventano così il principale canale attraverso cui viene sostenuta la capacità esecutiva durante la fase di maggiore difficoltà del sistema. La loro centralità relativa, dunque, aumenta non soltanto per la crescita del numero di persone rimpatriate con questo mezzo, ma anche per il contemporaneo collasso delle altre modalità esecutive.

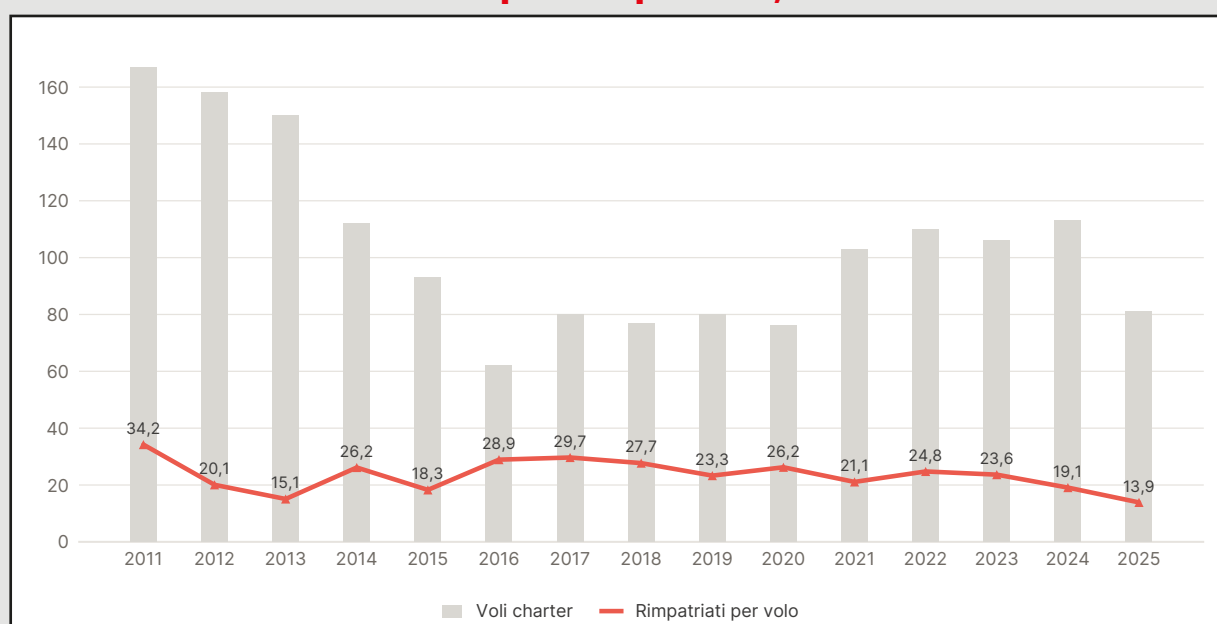
Dal 2023 la tendenza si inverte. I vettori di linea recuperano rapidamente terreno, mentre il contributo dei charter comincia a ridursi. Nel 2025 i rimpatri con scorta su volo di linea contribuiscono per 8,2 punti al tasso complessivo e quelli senza scorta per 8,8, contro appena 5,2 punti dei charter. La crescita del tasso di esecuzione dopo il minimo del 2022 si accompagna così a una ricomposizione interna del sistema di esecuzione dei rimpatri forzati: **si passa da una fase nella quale il charter aveva assunto una posizione dominante a una nuova configurazione fondata prevalentemente sui vettori di linea.**

Il dato sui singoli voli charter mostra che non si tratta soltanto di una riduzione del loro peso relativo. Nel

2022 sono stati necessari 110 charter per rimpatriare 2.724 persone, con una media di 24,8 persone per volo. Nel 2025 i voli sono stati 81 e le persone rimpatriate 1.124, con un carico medio di appena 13,9 persone. Il numero delle operazioni diminuisce quindi di circa un quarto, mentre quello delle persone trasportate si riduce di quasi il 60%: oltre a essere meno numerosi, i charter operano dunque con un carico medio sensibilmente inferiore.

La riduzione del carico medio investe una delle condizioni che rendono il charter operativamente vantaggioso: la possibilità di concentrare nella medesima operazione un numero elevato di persone dirette verso lo stesso paese. Tale condizione non è tuttavia disponibile in modo uniforme. La Relazione sulla performance 2023 collega esplicitamente l'intensità delle operazioni charter nazionali alla presenza, fra i rimpatriandi, di persone appartenenti a nazionalità per le quali vigono specifici accordi di riammissione che contemperano i charter tra le modalità esecutive.⁸ **La possibilità di rimpatriare tramite voli charter è dunque fortemente segmentata per corridoio di rimpatrio e non costituisce una risorsa logistica genericamente trasferibile da una nazionalità all'altra:** essa richiede l'esistenza di un canale di riammissione operativo e di un bacino sufficientemente ampio di persone da rimpatriare verso la medesima destinazione.

⁸ Ministero dell'Interno, *Relazione sulla performance 2023*, p. 14.

FIGURA N. 5 - Voli charter e rimpatriati per volo, 2011-2025

Come si vedrà nella sezione 6, questa caratteristica aiuta anche a comprendere l'ulteriore contrazione registrata nel 2025. La Relazione sulla performance di quell'anno segnala infatti la sospensione delle operazioni charter verso la Tunisia, prospettando la possibilità che essa si protragga nell'anno successivo.⁹ Il venir meno del principale corridoio su cui si era retto il sistema dei charter nazionali accentua drasticamente una contrazione che era nondimeno già chiaramente visibile sin dal 2023.

La trasformazione non è irrilevante neppure dal punto di vista delle garanzie. Il monitoraggio indipendente è stato sviluppato soprattutto intorno alle operazioni collettive via charter, mentre gli allontanamenti individuali su vettori commerciali sono molto meno visibili all'osservazione degli organismi di monitoraggio.¹⁰ **Lo spostamento verso i voli di linea modifica quindi non soltanto la logistica della politica di rimpatrio, ma anche le condizioni nelle quali il suo esercizio può essere controllato e monitorato.**

Va infine considerata la dimensione europea dell'esecuzione. Nel triennio 2022-2024 l'Italia ha partecipato rispettivamente a 15, 22 e 19 voli congiunti coordinati da Frontex, ma ne ha organizzati direttamente soltanto 3, 4 e 5. La Relazione sulla performance 2022 articola l'attività in tre forme distinte: charter nazionali verso paesi terzi, voli congiunti organizzati da altri Stati membri cui l'Italia partecipa e voli congiunti organizzati direttamente dall'Italia. In particolare, la partecipazione alle operazioni organizzate da altri Stati consente di raggiungere destinazioni per le quali un'operazione nazionale autonoma sarebbe logisticamente meno agevole.¹¹ La cooperazione europea opera quindi come meccanismo di pooling della capacità di rimpatrio: aggregando contingenti provenienti da più Stati membri consente di superare il problema della massa critica e amplia il ventaglio delle destinazioni raggiungibili oltre quelle che potrebbero sostenere un charter nazionale autonomo.

⁹ Ministero dell'Interno, *Relazione sulla performance 2025*, p. 28.

¹⁰ Cfr. G. Campesi, E. de Robertis, F. Oziosi, *Rimpatri forzati e pratiche di monitoraggio. Uno studio empirico*, Pisa, Pacini Editore, 2025.

¹¹ Ministero dell'Interno, *Relazione sulla performance 2022*, p. 16; Ministero dell'Interno, *Relazione sulla performance 2023*, p. 14; Ministero dell'Interno, *Relazione sulla performance 2024*, p. 30.

5. UNA POLITICA PREVALENTEMENTE FONDATA SULL'ESECUZIONE COATTIVA

La prevalenza dei rimpatri forzati assume particolare rilievo alla luce del quadro normativo europeo. La direttiva 2008/115/CE attribuisce infatti **priorità all'adempimento autonomo dell'obbligo di allontanamento**: la decisione di rimpatrio deve normalmente prevedere un termine compreso fra sette e trenta giorni entro il quale la persona possa adempiere autonomamente all'obbligo di lasciare il territorio, mentre l'esecuzione forzata interviene quando tale termine non sia stato concesso o non sia stato rispettato.¹² Anche la Corte di giustizia ha chiarito che, salvo le eccezioni previste dalla direttiva, deve essere privilegiato l'adempimento autonomo dell'obbligo di rimpatrio.¹³ Nell'ordinamento italiano questa possibilità è disciplinata dall'art. 13, comma 5, del D.lgs. 286/1998, che consente allo straniero di "chiedere" un termine per la partenza volontaria.¹⁴

I dati illustrati nella sezione precedente mostrano tuttavia una configurazione molto diversa sul piano delle effettive modalità di rimpatrio, evidenziando **la preminenza delle modalità coattive di esecuzione**. Per coercizione si intende qui specificamente il ricorso all'esecuzione forzata dell'allontanamento da parte dell'amministrazione e non la mera esistenza di un obbligo giuridico di lasciare il territorio, che caratterizza anche l'ottemperanza autonoma. **In tutti gli anni considerati i rimpatri forzati rappresentano infatti fra il 70,6% e il 92,8% del totale** (cfr. Figura n. 6). Le modalità nelle quali la persona lascia il territorio senza un'esecuzione materiale diretta dell'allontanamento restano dunque minoritarie lungo l'intera serie e solo nel 2025 raggiungono, sommando ottemperanze autonome e Rva, poco meno del 30% del totale.

Questa distanza fra la priorità normativa attribuita all'ottemperanza autonoma dell'ordine di allontanamento e la prevalenza dell'esecuzione coattiva non consente, da sola, di concludere che gli accompagnamenti forzati siano stati utilizzati al di fuori dei presupposti previsti dalla legge: i dati aggregati non permettono infatti di conoscere le condizioni giuridiche dei singoli casi né quante persone abbiano effettivamente richiesto o ottenuto un termine per la partenza volontaria. Mostrano però con chiarezza quale sia l'assetto concreto del sistema: la grande maggioranza degli allontanamenti effettivamente realizzati continua a dipendere dall'intervento materiale dell'amministrazione, che ricorre alla forza pubblica per eseguire il rimpatrio.

Il dato più interessante, da questo punto di vista, è forse quello relativo all'**ottemperanza autonoma**, cioè alle persone che lasciano il territorio in esecuzione dell'ordine di allontanamento ricevuto senza che l'amministrazione debba procedere materialmente al loro accompagnamento forzato. Dopo il minimo di 256 casi nel 2020, il loro numero cresce fino a raggiungere 1.313 nel 2025, il valore più elevato dell'intera serie. In quell'anno gli ottemperanti rappresentano il 19,4% di tutti i rimpatri eseguiti. Si tratta della **modalità esecutiva che più direttamente realizza il modello normativo: permane l'obbligo giuridico di lasciare il territorio, ma la sua esecuzione non richiede l'organizzazione materiale dell'allontanamento e il ricorso alla forza pubblica**.

Proprio per questo colpisce la scarsa attenzione istituzionale dedicata al fenomeno. Le fonti amministrative analizzate descrivono diffusamente l'organizzazione dei voli, la cooperazione con i Paesi terzi e i programmi di rimpatrio volontario assistito, mentre **l'ottemperanza autonoma non emerge come specifico oggetto di analisi o programmazione**. Almeno nelle fonti esaminate, non si rinviene una riflessione sistematica sulle condizioni che favoriscono l'adempimento autonomo dell'obbligo, né sugli strumenti attraverso cui incrementarne l'incidenza. L'amministrazione sembra quindi registrare statisticamente l'ottemperanza senza trasformarla in un autonomo problema di policy: non ne analizza in modo sistematico le determinanti e non sviluppa una strategia esplicita finalizzata a favorire modalità esecutive meno coercitive.

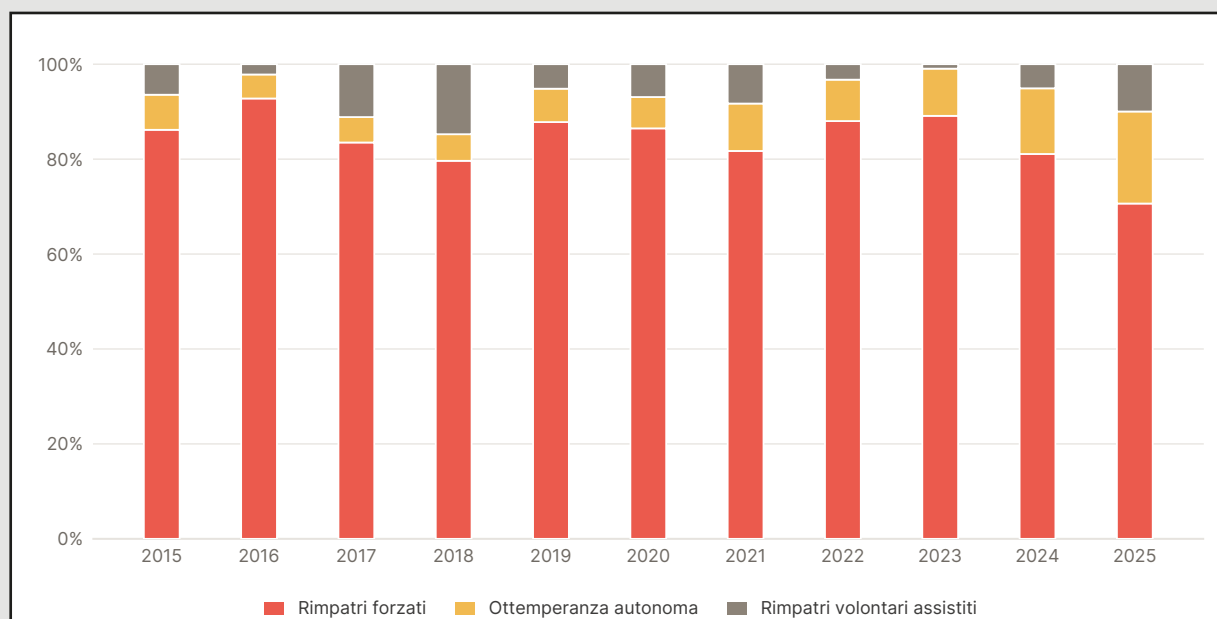
La questione è tanto più rilevante perché **l'ottemperanza autonoma presenta potenziali vantaggi sotto più profili. Rispetta maggiormente la dignità e l'autonomia della persona, riduce il ricorso alla coercizione e richiede un impiego più limitato di risorse organizzative rispetto all'accompagnamento forzato**. Non è però possibile stabilire, sulla base dei soli dati aggregati, quali fattori ne spieghino la più recente crescita. Alcuni indizi emergono dall'analisi delle differenze tra nazionalità sviluppata nella sezione successiva, ma proprio la mancanza di una specifica riflessione amministrativa rende difficile comprendere se l'aumento osservato sia il risultato di condizioni contingenti oppure se possa essere ulteriormente favorito attraverso strumenti mirati.

¹² Artt. 7 e 8, direttiva 2008/115/CE.

¹³ CGUE, 28 aprile 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, punti 36-39.

¹⁴ Il riferimento al concetto di volontarietà è in questo caso fuorviante, dato che il destinatario dell'ordine di allontanamento rimane comunque obbligato a lasciare il territorio dello Stato e, in caso di inottemperanza, può essere costretto a farlo con la forza.

FIGURA N. 6 - Peso relativo dei rimpatri forzati e delle modalità esecutive non materialmente coattive, 2015-2025



Diverso è il caso dei **rimpatri volontari assistiti (Rva)**, per i quali esiste invece una specifica infrastruttura di policy. I Rva costituiscono programmi di ritorno accompagnati da misure di assistenza al viaggio e, in alcuni casi, alla reintegrazione, e non coincidono quindi con l'ottemperanza autonoma a un ordine di allontanamento.¹⁵ Anche questa componente rimane quantitativamente limitata e presenta la serie più discontinua dell'intero dataset: dai 136 casi del 2016 si passa a 1.185 nel 2018, per poi scendere a 384 nel 2019 e fino ad appena 45 nel 2023, prima della ripresa a 290 nel 2024 e 675 nel 2025. Oscillazioni di questa ampiezza difficilmente possono essere spiegate soltanto da variazioni della propensione individuale al ritorno. Le Relazioni sulla performance indicano infatti l'importanza di un secondo fattore: **la capacità amministrativa e progettuale attraverso cui la misura viene concretamente resa disponibile.**

Il rimpatrio volontario assistito non è infatti organizzato come una funzione integralmente incorporata nell'apparato ordinario dei rimpatri, ma in larga misura attraverso progetti finanziati dal Fondo asilo, migrazione e integrazione (Fami) e affidati a specifici enti attuatori. La sua capacità operativa risente quindi anche dei cicli di programmazione, della continuità dei progetti e della presenza sul territorio degli organismi incaricati di intercettare e assistere i potenziali beneficiari. I primi progetti Fami della serie

prendono avvio nell'estate del 2016. Nel 2018 l'amministrazione rafforza significativamente l'infrastruttura di promozione della misura attraverso numero verde, materiali multilingue, *focal point* territoriali, *counsellors* e attività informative nei centri e sul territorio.¹⁶

Il 2019 offre l'evidenza più chiara della dipendenza dei risultati dall'assetto organizzativo. L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (Oim), che il Ministero dell'Interno descrive come dotata di una consolidata esperienza e di una presenza radicata nei Paesi terzi, non presenta una proposta sul nuovo avviso pubblicato alla fine del 2018. Nei primi tre mesi dell'anno realizza ancora 122 rimpatri nell'ambito di un progetto precedente; i sei nuovi progetti affidati ad altri enti entrano invece in attività soltanto dalla primavera e realizzano complessivamente 261 rimpatri. La stessa Relazione sulla performance attribuisce esplicitamente a questa transizione il mancato raggiungimento del target annuale.¹⁷

Anche il minimo del 2023 cade in una fase di transizione fra cicli progettuali: il nuovo avviso relativo alla programmazione Fami 2021-2027 viene pubblicato nell'aprile di quell'anno e viene quindi selezionata la proposta presentata dall'Oim. Dal 2 gennaio 2024 prende avvio il nuovo progetto affidato all'Oim, programmato su 36 mesi per 2.500 beneficiari.¹⁸ La nuova progettualità prevede inoltre una collaborazione pilota con l'*EU Reintegration*

¹⁵ Art. 14-ter, D.lgs. 286/1998.

¹⁶ Ministero dell'Interno, *Relazione sulla performance 2018*, p. 19.

¹⁷ Ministero dell'Interno, *Relazione sulla performance 2019*, p. 30.

¹⁸ Ministero dell'Interno, *Relazione sulla performance 2023*, pp. 37-38; Id., *Relazione sulla performance 2024*, p. 55.

*Programme di Frontex per una quota dei percorsi di reintegrazione.*¹⁹

La serie degli Rva registra dunque non soltanto le scelte individuali dei potenziali beneficiari, ma anche la disponibilità concreta dell'infrastruttura necessaria a trasformare tali scelte in partenze effettive: finanziamenti, enti attuatori, capacità di *counselling*, organizzazione del viaggio e presenza nei Paesi di origine. A differenza dell'esecuzione forzata, sostenuta da strutture amministrative permanenti, la capacità specificamente dedicata ai Rva resta quindi fortemente dipendente da cicli progettuali e può contrarsi sensibilmente nelle fasi di transizione fra un intervento e l'altro.

Il confronto fra Rva e ottemperanza autonoma mette così in luce un'asimmetria significativa. Per i primi l'amministrazione ha sviluppato strumenti di finanziamento, informazione, counselling e accompagnamento, pur affidandoli in larga misura a cicli progettuali discontinui. Per l'ottemperanza autonoma, invece, non emerge una analoga strategia di conoscenza e promozione, nonostante la priorità accordata a tale modalità esecutiva dalle fonti normative. Nel complesso, **la politica italiana di rimpatrio continua a essere strutturalmente organizzata attorno alla capacità di esecuzione forzata, mentre le modalità che consentono di adempiere all'obbligo di lasciare il territorio senza ricorrere all'accompagnamento coattivo rimangono subordinate e, nel caso dell'ottemperanza autonoma, scarsamente tematizzate come possibile leva di policy.**

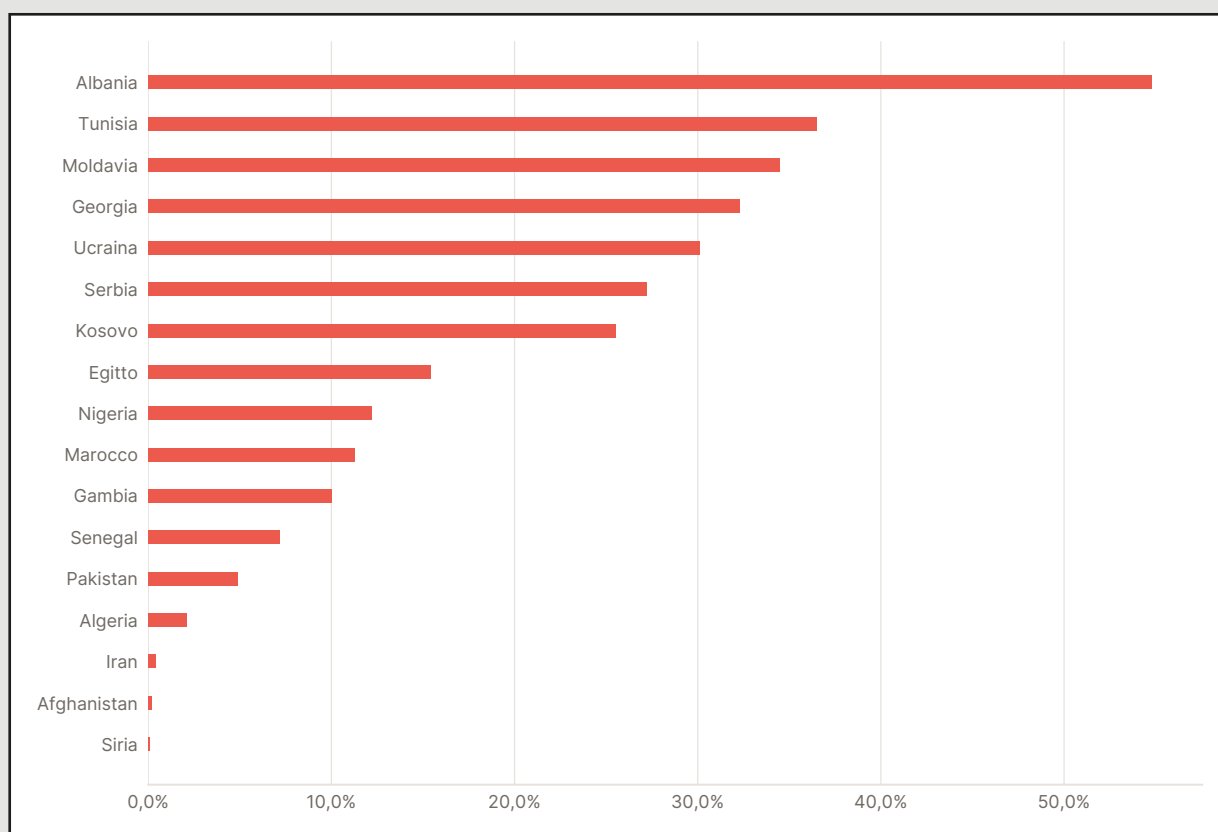
¹⁹ Ministero dell'Interno, *Relazione sulla performance 2023*, p. 38; Id., *Relazione sulla performance 2024*, p. 55.

6. I DIFFERENTI REGIMI DI RIMPATRIO

I dati aggregati su cui ci siamo sino ad adesso concentrati nascondono tuttavia differenze enormi. **Il rapporto tra rimpatri eseguiti e provvedimenti di allontanamento adottati varia radicalmente a**

seconda della nazionalità del destinatario. Nel periodo 2018-2024, l'unico per il quale possediamo dati disaggregati per nazionalità, si oscilla tra valori superiori al 50% e valori prossimi allo zero (cfr. Figura n. 7).

FIGURA N. 7 - Rimpatri eseguiti in rapporto ai provvedimenti adottati, totali 2018-2024²⁰



Naturalmente valgono qui le medesime cautele segnalate in precedenza: poiché rimpatri e provvedimenti registrati nello stesso periodo non appartengono necessariamente alle medesime coorti, questo rapporto non misura la probabilità individuale che un determinato provvedimento venga eseguito, ma costituisce piuttosto un indicatore aggregato della diversa capacità di esecuzione nei confronti delle varie nazionalità. Cionondimeno, la nazionalità emerge come uno spartiacque decisivo del funzionamento concreto della politica di rimpatrio. Lo stesso tipo di provvedimento amministrativo incontra condizioni di esecuzione molto diverse a seconda del paese verso cui dovrebbe essere effettuato l'allontanamento.

Le Relazioni sulla performance e le Relazioni al Parlamento sullo stato della sicurezza permettono di andare oltre

la constatazione di questa differenza quantitativa e di individuare le dinamiche che la producono. I casi osservati suggeriscono che la **capacità di rimpatrio** non può essere spiegata né dalla sola prossimità geografica né dalla generica intensità dei rapporti diplomatici. Essa dipende piuttosto dalla specifica combinazione di **tre fattori**: l'esistenza di un'infrastruttura stabile di identificazione, documentazione e riammissione; la capacità dell'amministrazione di mobilitare gli strumenti amministrativi necessari all'esecuzione; e la presenza di incentivi che possano rendere meno costosa per il destinatario l'ottemperanza autonoma, a partire dall'esistenza di prospettive credibili di futura mobilità legale. **La diversa configurazione di questi tre fattori produce regimi di rimpatrio profondamente differenti.**

²⁰ Per nazionalità, il tasso di esecuzione è calcolato sui rimpatri forzati e sulle ottemperanze autonome; i rimpatri volontari assistiti sono esclusi perché i relativi dati non sono disponibili con questa disaggregazione.

Il regime dei corridoi multilaterali di rimpatrio e mobilità

Il primo regime comprende paesi verso i quali la riammissione è incorporata in un quadro giuridico e procedurale stabile, prevalentemente di origine europea o multilaterale. L'Albania presenta il rapporto di esecuzione più elevato dell'intera serie, pari al 54,8%, seguita da Moldavia (34,5%), Macedonia del Nord (33,6%), Georgia (32,3%), Ucraina (30,1%), Serbia (27,2%) e Kosovo (25,5%).

Sarebbe fuorviante attribuire questi risultati alla sola prossimità geografica. Marocco e Algeria, anch'essi relativamente vicini all'Italia, presentano valori rispettivamente dell'11,3% e del 2,1%. Ciò che distingue il primo gruppo è piuttosto il **grado di istituzionalizzazione della cooperazione** in materia di riammissione. Albania, Moldavia, Macedonia del Nord, Georgia, Ucraina e Serbia sono tutte destinatarie di accordi di riammissione conclusi dall'Unione europea; nel caso del Kosovo la cooperazione si è sviluppata attraverso un insieme di accordi e procedure bilaterali e nel quadro del processo di liberalizzazione dei visti.²¹ Questa infrastruttura europea è stata a sua volta completata da accordi e protocolli bilaterali di attuazione, attraverso i quali le procedure di riammissione sono state tradotte in meccanismi operativi utilizzabili dall'amministrazione italiana. L'effetto di questa istituzionalizzazione è quello di ridurre la componente negoziale dell'esecuzione: identificazione, riconoscimento della nazionalità, rilascio dei documenti di viaggio e trasferimento tendono a essere disciplinati da procedure già concordate e sperimentate.

I dati sulle modalità di esecuzione suggeriscono tuttavia che l'istituzionalizzazione del corridoio può produrre qualcosa di più della semplice facilitazione del rimpatrio forzato. Il corridoio albanese, per esempio, praticamente non dipende dai charter, che rappresentano soltanto lo 0,7% dei rimpatri forzati eseguiti. Per Kosovo, Moldavia e Georgia assume inoltre un peso rilevante l'ottemperanza

autonoma all'ordine di allontanamento: nel triennio 2022-2024 gli ottemperanti rappresentano il 57,9% dei rimpatri verso il Kosovo e circa un terzo di quelli verso Moldavia e Georgia. Il dato solleva l'ipotesi che **l'efficacia di questi corridoi non dipenda soltanto dalla capacità coercitiva dell'amministrazione, ma anche dall'esistenza di incentivi che rendono relativamente meno costosa, per il destinatario del provvedimento, la scelta di adempiere spontaneamente all'obbligo di lasciare il territorio.**

Un primo elemento è rappresentato dal regime di mobilità con l'Unione europea. Tutti i paesi compresi in questo gruppo sono giunti, attraverso percorsi diversi, a beneficiare dell'esenzione dal visto per soggiorni brevi nell'area Schengen: Macedonia del Nord e Serbia dalla fine del 2009, Albania dal dicembre 2010, Moldavia dal 2014, Georgia e Ucraina dal 2017 e Kosovo dal 1° gennaio 2024.²² In molti casi la liberalizzazione è stata preceduta da accordi di facilitazione dei visti conclusi parallelamente, o in stretta connessione, con gli accordi di riammissione. La Commissione europea descrive esplicitamente i due strumenti come collegati, mentre i processi di *visa liberalisation* hanno incluso tra i propri *benchmarks* la gestione dell'immigrazione, delle frontiere e della riammissione.

Questa connessione opera anzitutto a livello interstatale. La facilitazione della mobilità costituisce una delle contropartite attraverso cui l'Unione incentiva la cooperazione dei paesi terzi nel controllo migratorio e nella riammissione dei propri cittadini. Ma il medesimo assetto può produrre un incentivo anche a livello individuale. Per il cittadino di un paese esente dall'obbligo di visto, lasciare volontariamente il territorio non equivale necessariamente a perdere definitivamente l'accesso allo spazio europeo. La possibilità di una futura mobilità regolare attribuisce infatti un valore specifico alla conservazione, o al recupero, della facoltà di rientrare legalmente. Tale meccanismo è particolarmente rilevante se considerato insieme alla disciplina del divieto di reingresso. La direttiva rimpatri prevede che gli Stati membri considerino la revoca o la sospensione del divieto quando l'interessato dimostri di avere

²¹ Per l'elenco e le date degli accordi UE di riammissione, cfr. Commissione europea, *An effective, firm and fair EU return and readmission policy*. L'accordo con l'Albania è in vigore dal 1° maggio 2006; gli accordi con Macedonia del Nord, Serbia e Moldavia, dal 1° gennaio 2008; l'accordo con l'Ucraina, dal 18 dicembre 2007; l'accordo con la Georgia, dal 1° marzo 2011. Per il Kosovo non esiste invece un accordo di riammissione con l'UE analogo a quelli appena menzionati, la cooperazione si è sviluppata attraverso accordi bilaterali con gli Stati membri: quello con l'Italia è stato firmato il 15 aprile 2014 ed è entrato in vigore il 10 febbraio 2015 (Cfr. European Migration Network, *Inventory on bilateral readmission agreements signed by or entered into force in EU Member States in 2014–2021*). Le Relazioni al Parlamento sullo stato della sicurezza documentano inoltre la progressiva conclusione dei protocolli italiani di attuazione degli accordi UE: con il Montenegro il 28 luglio 2014, con la Moldova il 12 maggio 2015 e con la Macedonia del Nord il 15 giugno 2015; il protocollo con la Bosnia-Erzegovina, oggetto di un negoziato più lungo, è stato infine sottoscritto nel 2017 (Cfr. Ministero dell'Interno, *Relazione al Parlamento sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*, anno 2015, p. 1093; Ministero dell'Interno, *Relazione al Parlamento sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*, anno 2017, p. 527).

²² Per gli accordi di riammissione UE e per l'accordo bilaterale Italia-Kosovo, cfr. supra, nota 21. Sulla liberalizzazione dei visti per il Kosovo dal 1° gennaio 2024, cfr. Commissione europea, *Questions and Answers: Fourth report on the EU visa-free regime with Western Balkans and Eastern Partnership countries*, 4 agosto 2021.

pienamente ottemperato alla decisione di rimpatrio; la Commissione ha espressamente indicato questa possibilità come uno strumento destinato a incentivare la partenza volontaria.²³

Anche la normativa italiana prevede un incentivo simile. Quando viene concesso il termine per l'ottemperanza autonoma, il divieto di reingresso può infatti essere revocato, sebbene solo su istanza dell'interessato, qualora questi dimostri di avere lasciato il territorio nazionale entro il termine assegnato.²⁴ Ne deriva una struttura di incentivi diversa da quella che caratterizza i rimpatri verso paesi per i quali ogni successivo accesso all'Europa richiede comunque l'ottenimento di un visto. Per un cittadino moldavo, georgiano o kosovaro, ad esempio, l'ottemperanza può preservare il valore di un regime di mobilità che consente di tornare successivamente nello spazio Schengen. **Il ritorno in patria cessa così, almeno potenzialmente, di configurarsi come una cesura definitiva e può assumere il carattere di una temporanea uscita dallo spazio europeo.**

Questa prospettiva consente anche di qualificare meglio il rapporto tra coercizione ed efficacia. Un corridoio di rimpatrio può funzionare non soltanto perché rende più semplice costringere una persona a partire, ma perché modifica gli incentivi che orientano la sua condotta. Dove la riammissione è certa, l'ottemperanza autonoma è proceduralmente accessibile e consente di evitare o rimuovere ostacoli alla futura mobilità legale, la minaccia dell'esecuzione coercitiva può essere affiancata da meccanismi che rendono razionale anticiparla. **Il regime multilaterale del rimpatrio appare così caratterizzato non da una semplice attenuazione della coercizione, ma da una combinazione più articolata di capacità coercitiva e incentivi all'ottemperanza basati sull'esistenza di canali realistici di mobilità.**

Il regime dei corridoi bilaterali ad alta concentrazione coercitiva

Un secondo regime comprende corridoi di rimpatrio nei quali alla cooperazione in materia di

riammissione non corrisponde un analogo sistema di incentivi individuali all'ottemperanza. Tunisia, Egitto e Nigeria, a differenza dei paesi esaminati nella sezione precedente, restano soggetti all'obbligo di visto per l'ingresso nello spazio Schengen. Certo, esistono programmi di migrazione legale e, più recentemente, *Talent Partnerships* con alcuni di questi paesi, ma si tratta di canali selettivi, legati a specifici settori occupazionali e contingenti di ingresso, che non producono una possibilità generalizzata di futura mobilità paragonabile alla *visa liberalisation*.²⁵ In questo contesto **l'ottemperanza autonoma assume un peso molto ridotto e l'esecuzione tende a dipendere maggiormente dalla capacità coercitiva dell'amministrazione.**

La Tunisia rappresenta la manifestazione più netta di questa configurazione. Nel periodo 2022-2024 il 93,5% dei rimpatri forzati verso il paese avviene tramite charter, mentre gli ottemperanti rappresentano appena l'1,9% degli allontanamenti eseguiti. Una forte dipendenza dal charter si osserva anche per l'Egitto (83,6%) e la Nigeria (78,4%) (cfr. Figura n. 8). Il contrasto con Albania, Kosovo e Moldavia è significativo: dove la prospettiva di futura mobilità non costituisce un incentivo sufficientemente accessibile per il singolo destinatario, il rimpatrio assume soprattutto la forma di un'operazione materialmente organizzata e coercitivamente eseguita dall'amministrazione.

La capacità coercitiva, tuttavia, non è sufficiente.

Un charter può essere organizzato soltanto se il paese di origine coopera nelle fasi che precedono il trasporto: identificazione, riconoscimento della nazionalità, rilascio o accettazione della documentazione di viaggio e autorizzazione all'ingresso. Le relazioni ministeriali collegano, non a caso, l'efficienza delle operazioni verso Tunisia ed Egitto ai rapporti con le rispettive rappresentanze diplomatiche e all'impiego di procedure di identificazione semplificate.²⁶ Il principale collo di bottiglia si colloca dunque a monte del vettore: la capacità coercitiva italiana deve essere continuamente sostenuta da una capacità di cooperazione esterna.

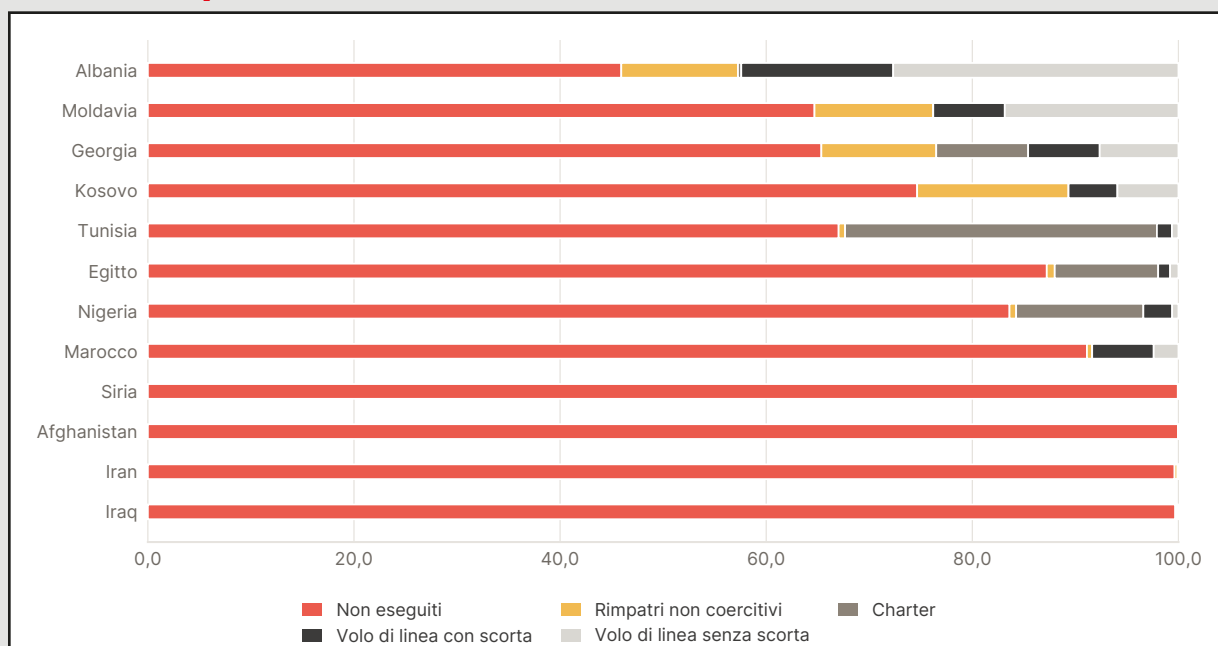
²³ Art. 11, comma 3, Direttiva 2008/115/CE. Gli Stati membri devono prendere in considerazione la revoca o la sospensione del divieto d'ingresso quando il cittadino di un paese terzo dimostri di avere lasciato il territorio in piena ottemperanza a una decisione di rimpatrio. Il *Return Handbook* della Commissione precisa che tale possibilità, in particolare quando la partenza sia avvenuta entro il termine concesso per la partenza autonoma, dovrebbe essere utilizzata come incentivo all'ottemperanza autonoma e resa concretamente accessibile nella legislazione e nella prassi amministrativa nazionale (cfr. Commissione europea, [Raccomandazione \(UE\) 2017/2338 dell'8 novembre 2017 che istituisce un Manuale comune sul rimpatrio](#), sez. 11.6).

²⁴ Art. 13, comma 14, D.lgs. 286/1998.

²⁵ Tunisia, Egitto e Nigeria figurano nell'Allegato I del Regolamento (UE) 2018/1806, che elenca i paesi i cui cittadini sono soggetti all'obbligo di visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri; nello stesso elenco figura anche il Marocco. I *Talent Partnerships* avviati dall'Unione con Tunisia, Egitto e Marocco non introducono un'esenzione generalizzata dal visto, ma organizzano percorsi selettivi di mobilità per lavoro, formazione e sviluppo delle competenze in specifici settori (cfr. Commissione europea, *Talent Partnerships*, 5 maggio 2025).

²⁶ Ministero dell'Interno, *Relazione sulla performance 2024*, p. 30; Ministero dell'Interno, *Relazione al Parlamento sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*. Anno 2024, p. 64.

FIGURA N. 8 - Esiti provvedimenti di allontanamento e modalità esecutive per nazionalità, 2022-2024



È su questo piano che emerge la **differenza più importante rispetto ai corridoi multilaterali. Gli incentivi non scompaiono, ma tendono a spostarsi dal destinatario del rimpatrio allo Stato chiamato a cooperare alla sua esecuzione.**

La storia del rapporto con la Tunisia mostra molto concretamente come venga costruita questa infrastruttura. Le Relazioni sullo stato della sicurezza individuano nel processo verbale sottoscritto dai ministri dell'Interno italiano e tunisino il 5 aprile 2011 la base delle operazioni di rimpatrio via charter e delle procedure semplificate per il riconoscimento della nazionalità. Nel 2012 l'amministrazione documentava inoltre il negoziato per un nuovo accordo quadro che avrebbe consentito di effettuare fino a due charter settimanali, per un massimo di sessanta rimpatri a settimana.²⁷ La capacità del corridoio tunisino appare dunque il prodotto di un dispositivo operativo molto specifico, nel quale frequenza dei voli, procedure consolari di identificazione e disponibilità delle autorità tunisine vengono concordate bilateralmente. Più recentemente, il partenariato UE-Tunisia del 2023 ha nuovamente inserito controllo delle frontiere, rimpatri, assistenza finanziaria e opportunità selettive di mobilità

legale all'interno di uno stesso pacchetto negoziale.²⁸ **La cooperazione alla riammissione appare così il risultato di un equilibrio continuamente alimentato attraverso contropartite e incentivi intergovernativi.**

Una logica analoga emerge nel caso egiziano. Anche qui le procedure operative richiedono un rapporto continuativo con le autorità consolari e di sicurezza del paese di origine. La cooperazione attuale poggia, peraltro, su un'infrastruttura bilaterale più risalente, fondata sull'accordo di riammissione del 2007, sul ricorso ai charter e su forme di assistenza tecnica e materiale fornite dall'Italia alle autorità egiziane.²⁹ Negli ultimi anni tale cooperazione è stata progressivamente incorporata in un partenariato molto più ampio: la *Strategic and Comprehensive Partnership* UE-Egitto del marzo 2024 comprende espressamente gestione delle frontiere, contrasto all'immigrazione irregolare, ritorno e reintegrazione, ma anche percorsi di migrazione legale e mobilità lavorativa, all'interno di un pacchetto finanziario e politico di dimensioni molto maggiori.³⁰ Anche in questo caso, quindi, la capacità di rimpatrio è inserita in una relazione diplomatica nella quale cooperazione migratoria, assistenza finanziaria e opportunità di mobilità vengono negoziate congiuntamente.

²⁷ Ministero dell'Interno, *Relazione al Parlamento sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*, anno 2012, pp. 11 e 26; Ministero dell'Interno, *Relazione al Parlamento sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*, anno 2013, p. 1619.

²⁸ Commissione europea, *The European Union and Tunisia: political agreement on a comprehensive partnership package*, 16 luglio 2023.

²⁹ Ministero dell'Interno, *Relazione sulla performance 2016*, pp. 20 e 93; Ministero dell'Interno, *Relazione sulla performance 2017*, pp. 29 e 116.

³⁰ Cfr. Commissione europea, *European Union–Egypt, Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between the Arab Republic of Egypt and the European Union*, 17 marzo 2024.

Il caso nigeriano mostra quanto possa essere articolata l'infrastruttura necessaria a sostenere un corridoio di questo tipo. Già nel 2015 il Ministero attribuiva all'ambasciata nigeriana a Roma un ruolo fondamentale nelle procedure di accertamento della nazionalità finalizzate al rimpatrio. Dal 2016 due funzionari di polizia nigeriani partecipano direttamente alle interviste negli hotspot per l'accertamento della nazionalità, nell'ambito di un'attività finanziata da Frontex. Nel marzo 2017 il Dipartimento della pubblica sicurezza e il *Nigeria Immigration Service* (Nis) formalizzano ulteriormente la cooperazione attraverso un *Working Arrangement* diretto a ottimizzare la cooperazione operativa in materia migratoria; nel 2019 vengono quindi definite specifiche procedure operative per l'invio in Italia degli esperti del Nis incaricati delle attività di identificazione.³¹ Il corridoio nigeriano mostra così come la capacità di rimpatrio non dipenda da un singolo accordo, ma dalla costruzione e dalla continua manutenzione di una complessa infrastruttura di identificazione e cooperazione operativa.

La Tunisia mostra contemporaneamente **la forza e la vulnerabilità di questa configurazione**. Nel triennio 2022-2024 da sola concentra circa la metà di tutti i rimpatri forzati. Una simile concentrazione consente di raggiungere volumi di esecuzione elevati, ma rende il sistema particolarmente sensibile alla continuità della cooperazione con un singolo paese. Nel 2025 i rimpatri via charter verso la Tunisia scendono da 1.705 a 360 e i dati mensili non registrano più operazioni da luglio a dicembre. La Relazione sulla performance 2025 dà conto della sospensione delle operazioni, iniziata nel giugno 2025, segnalando che essa potrebbe protrarsi anche nel 2026.³² Poiché per il 2025 il Ministero non ha reso disponibile la disaggregazione complessiva dei rimpatri per nazionalità, non è possibile stabilire in quale misura questa caduta sia stata compensata attraverso altre modalità. **Il dato mostra comunque la vulnerabilità strutturale di un sistema fortemente concentrato: quando viene meno la cooperazione necessaria ad alimentare un singolo corridoio, la capacità coercitiva dello Stato italiano non può sostituirla.**

Il Marocco costituisce, da questo punto di vista, un caso intermedio particolarmente istruttivo. Non registra rimpatri via charter e il 71,3% degli allontanamenti forzati avviene su voli di linea con scorta. È tuttavia uno dei paesi cui confronti vengono adottati più provvedimenti, 28.668 in sette anni, a fronte di un tasso di esecuzione dell'11,3%, in diminuzione dal 16,5% del triennio 2018-2020 all'8,9% del 2022-2024. Anche il Marocco è inserito in una densa cooperazione migratoria con l'Unione e beneficia di una

Talent Partnership, ma i suoi cittadini continuano a essere soggetti all'obbligo di visto. Il caso conferma quindi che né l'esistenza di relazioni diplomatiche consolidate né l'apertura di canali selettivi di mobilità sono sufficienti, di per sé, a produrre un corridoio ad alta capacità di esecuzione.

La differenza rispetto al regime multilaterale può dunque essere formulata in termini più generali. **Nei corridoi verso i paesi esenti dal visto, la cooperazione alla riammissione è fortemente istituzionalizzata e l'ordinamento può offrire al destinatario dell'ordine di allontanamento un incentivo concreto all'ottemperanza, perché una partenza conforme alle regole può preservare una prospettiva realistica di futura mobilità. Nei corridoi qui esaminati, al contrario, la mobilità futura rimane selettiva e incerta e gli incentivi operano soprattutto sul piano intergovernativo. L'ottemperanza spontanea resta marginale, l'esecuzione richiede un intenso ricorso alla coercizione e, contemporaneamente, una complessa infrastruttura di cooperazione con i paesi di origine.**

Ne deriva un regime di esecuzione ad alta concentrazione coercitiva ma intrinsecamente fragile. La sua capacità operativa dipende non soltanto dalle risorse che l'Italia investe in trattenimento, scorte e trasporto, ma dalla spesso volatile disponibilità delle autorità straniere a identificare i propri cittadini, documentarli e accettarne il ritorno. Le stesse fonti ministeriali mostrano che questa disponibilità viene attivamente costruita attraverso una pluralità di strumenti. Nel 2015 il Ministero descriveva la conclusione degli accordi formali come un processo lungo e complesso e indicava per questo la necessità di ricorrere anche a strumenti più agili, quali memorandum d'intesa e protocolli operativi. La cooperazione alla riammissione veniva inoltre accompagnata da programmi di assistenza tecnica, forniture e formazione per le forze di polizia dei paesi partner, nonché dal possibile coinvolgimento del Ministero degli esteri in programmi di sviluppo di interesse per i paesi coinvolti.³³ È precisamente il terreno di quella complessa "diplomazia delle migrazioni" nella quale la cooperazione sui rimpatri viene perseguita mobilitando incentivi e leve appartenenti a settori differenti. **Il prezzo di questa configurazione è che la capacità di esecuzione resta esposta alle oscillazioni del rapporto politico con i paesi terzi: più che una macchina amministrativa autonoma, il sistema dei rimpatri appare in questi casi come una capacità continuamente negoziata.**

³¹ Ministero dell'Interno, *Relazione al Parlamento sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*, anno 2015, p. 1091; Ministero dell'Interno, *Relazione al Parlamento sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*, anno 2016, p. 456; Ministero dell'Interno, *Relazione al Parlamento sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*, anno 2017, p. 527; Ministero dell'Interno, *Relazione al Parlamento sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*, anno 2019, p. 1079.

³² Ministero dell'Interno, *Relazione sulla performance 2025*, p. 28.

³³ Cfr. Ministero dell'Interno, *Relazione al Parlamento sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*, anno 2015, pp. 1093-1094.

Il regime dell'ineseguibilità

All'estremo opposto si collocano nazionalità per le quali il rapporto tra provvedimenti adottati e rimpatri eseguiti rimane stabilmente prossimo allo zero. Siria (0,1%), Afghanistan (0,2%), Iran e Iraq (0,4%) presentano i valori più bassi dell'intera serie. Nei confronti dei cittadini di questi quattro paesi sono stati adottati complessivamente oltre 21.000 provvedimenti fra il 2018 e il 2024, mentre soltanto una quota minima ha trovato esecuzione attraverso un rimpatrio. La sostanziale ineseguibilità di tali provvedimenti di allontanamento dipende tuttavia da fattori di ordine diverso.

Per Siria e Afghanistan il divario è anzitutto legato alle condizioni dei paesi di origine e ai vincoli derivanti dalla protezione internazionale e dal principio di non-refoulement. Ciò non significa che la nazionalità determini automaticamente l'impossibilità giuridica del rimpatrio, che deve essere valutata individualmente, ma che durante gran parte del periodo considerato il rischio di persecuzione, tortura o altri danni gravi ha ristretto fortemente lo spazio entro cui un allontanamento forzato poteva essere legittimamente eseguito.³⁴ Nel caso iracheno, alla dimensione giuridica si aggiungono rilevanti difficoltà di cooperazione e riammissione. Il caso iracheno è particolarmente significativo: nonostante l'accordo di partenariato UE-Iraq contenga un obbligo di riammissione dei propri cittadini, la Commissione ha rilevato che le procedure di identificazione producevano spesso risultati insoddisfacenti, che i documenti di viaggio venivano rilasciati raramente e che le autorità irachene cooperavano soprattutto per i ritorni volontari, accettando rimpatri forzati solo in circostanze eccezionali.³⁵

L'Algeria consente di isolare un secondo meccanismo di ineseguibilità. A fronte di 12.264 provvedimenti adottati in sette anni, il rapporto di esecuzione è appena del 2,1%. In questo caso il risultato non può essere spiegato attraverso condizioni analoghe a quelle siriane o afgane. Esistono, inoltre, basi giuridiche per la cooperazione: l'Italia ha concluso un accordo

bilaterale con l'Algeria e l'accordo di associazione UE-Algeria prevede espressamente la riammissione dei rispettivi cittadini presenti irregolarmente, previo espletamento delle procedure di identificazione.³⁶ Eppure questa infrastruttura normativa non si traduce in un corridoio operativo comparabile a quello tunisino. Le Relazioni sullo stato della sicurezza mostrano che l'esecuzione continua a dipendere fortemente dalle procedure consolari di identificazione e dal successivo rilascio dei documenti di viaggio. Nel 2013, ad esempio, 155 persone furono sottoposte ad audizione da parte delle autorità consolari algerine, mentre i rimpatri eseguiti furono 53; la stessa amministrazione riferiva della necessità di sollecitare le rappresentanze consolari affinché rendessero più rapido il rilascio della documentazione necessaria.³⁷

Considerati insieme, questi casi mostrano dunque **due forme differenti di ineseguibilità**. Una prima è prevalentemente giuridica, quando gli obblighi di tutela restringono lo spazio entro cui il rimpatrio può essere legittimamente effettuato; una seconda è soprattutto politico-operativa, quando l'allontanamento sarebbe astrattamente possibile ma manca una cooperazione sufficientemente efficace a renderlo praticabile su scala significativa. Nella realtà le due dimensioni possono sovrapporsi, come mostra il caso iracheno. **Ciò che accomuna il regime è il risultato: l'amministrazione continua a produrre provvedimenti di allontanamento in quantità largamente superiori alla propria capacità di eseguirli.**

Il dato pone pertanto una questione che eccede l'efficienza della macchina dei rimpatri. **Quando la probabilità di esecuzione rimane stabilmente prossima allo zero, quale funzione svolge la reiterata produzione amministrativa degli ordini di allontanamento?** I dati disponibili non consentono di seguire longitudinalmente il destino dei singoli destinatari né di stabilire quanti acquisiscano successivamente un titolo di soggiorno, lascino autonomamente il territorio o ricevano nuovi provvedimenti. Mostrano tuttavia una distanza strutturale tra la produzione amministrativa dell'obbligo di lasciare il territorio e la capacità di renderlo effettivo.

³⁴ Nel periodo considerato le valutazioni internazionali relative a Siria e Afghanistan hanno segnalato condizioni particolarmente restrittive per i ritorni forzati. Per la Siria, cfr. UNHCR, *International Protection Considerations with regard to People Fleeing the Syrian Arab Republic, Update VI*, marzo 2021; per l'Afghanistan, cfr. UNHCR, *Position on Returns to Afghanistan*, agosto 2021, che invitava gli Stati a sospendere i rimpatri forzati anche nei confronti delle persone la cui domanda di asilo fosse stata respinta. Per una valutazione delle esigenze di protezione in Afghanistan, cfr. anche European Union Agency for Asylum, *Country Guidance: Afghanistan*, maggio 2024.

³⁵ L'art. 105, parr. 3-4, dell'*EU-Iraq Partnership and Cooperation Agreement*, entrato in vigore il 1° agosto 2018, stabilisce l'obbligo reciproco di riammettere i propri cittadini irregolarmente presenti e di fornire loro la documentazione necessaria al viaggio. Per la valutazione della Commissione, cfr. Commissione europea, *Proposta di Decisione di esecuzione del Consiglio relativa alla sospensione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio nei confronti dell'Iraq*, COM(2021) 414 final, Bruxelles, 15 luglio 2021.

³⁶ Italia e Algeria hanno sottoscritto un accordo bilaterale di riammissione il 20 aprile 2000. L'*Accordo euro-mediterraneo di associazione UE-Algeria*, entrato in vigore nel 2005, contiene inoltre all'art. 84 un obbligo di riammissione dei rispettivi cittadini irregolarmente presenti, subordinato all'espletamento delle necessarie formalità di identificazione, e prevede la possibilità di negoziare ulteriori accordi per disciplinarne le modalità pratiche.

³⁷ Ministero dell'Interno, *Relazione al Parlamento sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*, anno 2013, p. 1616.

In queste condizioni il provvedimento tende a perdere la sua funzione immediatamente esecutiva e può contribuire piuttosto alla **cronicizzazione della condizione di irregolarità**: una posizione giuridica caratterizzata dall'obbligo di partire e dalla possibilità astratta della coercizione, ma senza una realistica prospettiva di effettivo allontanamento.

Una sintesi

I tre regimi idealtipici mostrano perché sia fuorviante parlare di una capacità italiana di rimpatrio come se il sistema funzionasse in maniera uniforme. **La capacità di esecuzione varia profondamente a seconda della nazionalità e del paese di destinazione, perché dipende dalla diversa combinazione di tre fattori: incentivi all'ottemperanza, capacità coercitiva e cooperazione del paese terzo.**

Nel regime dei corridoi multilaterali, la riammissione è incorporata in procedure relativamente stabili e si combina con opportunità credibili di futura mobilità legale. Questo riduce i costi organizzativi dell'esecuzione e può rendere meno svantaggiosa per il destinatario la scelta di ottemperare autonomamente all'ordine di allontanamento. **La coercizione resta disponibile, ma tende ad essere meno rilevante poiché opera all'interno di un'infrastruttura che privilegia gli incentivi individuali all'ottemperanza autonoma.**

Nei corridoi bilaterali ad alta concentrazione coercitiva la configurazione è opposta. La prospettiva di futura mobilità rimane selettiva e incerta, l'ottemperanza assume un peso marginale e l'esecuzione dipende in misura molto maggiore dall'intervento coercitivo dell'amministrazione. Ma la coercizione, a sua volta, può essere esercitata soltanto attraverso una cooperazione intensa con il paese di origine nelle fasi di identificazione, documentazione e accettazione del ritorno. **L'efficacia del corridoio richiede quindi una continua manutenzione politico-diplomatica**, sostenuta da finanziamenti, assistenza tecnica e altre contropartite. Si tratta di una configurazione capace di produrre talvolta numeri elevati di rimpatri, ma molto costosa sul piano materiale e umano, nonché strutturalmente vulnerabile.

Nel regime dell'ineseguibilità, infine, viene meno una o più delle condizioni necessarie a trasformare l'ordine di allontanamento in un ritorno effettivo. Vincoli giuridici di protezione, condizioni del paese di origine o insufficiente cooperazione nelle procedure di identificazione e riammissione producono una distanza pressoché permanente tra decisione ed esecuzione. **È qui che emerge nella forma più evidente il limite della coercizione: lo Stato può produrre l'obbligo di partire assai più facilmente di quanto possa produrre materialmente la partenza.**

Considerati insieme, questi risultati suggeriscono tuttavia una conclusione ulteriore. La relazione tra mobilità e controllo potrebbe essere meno lineare di quanto presupponga un approccio fondato prevalentemente sulla restrizione degli ingressi. L'apertura di canali stabili e credibili di mobilità regolare può infatti contribuire, paradossalmente, anche all'efficacia della politica di contrasto dell'irregolarità e di rimpatrio. Dove la partenza non comporta necessariamente la chiusura definitiva di ogni prospettiva di futura mobilità, l'ottemperanza può diventare una scelta relativamente meno costosa per il destinatario. Dove, al contrario, il ritorno equivale alla perdita di ogni concreta possibilità di rientro legale, l'incentivo alla partenza autonoma si riduce e cresce il peso che l'amministrazione deve attribuire alla coercizione.

I dati analizzati invitano a **rovesciare la prospettiva tradizionale**: la questione non è soltanto quanto la mobilità debba essere limitata per rendere più efficace il controllo dell'immigrazione irregolare, ma anche in che misura la sua restrizione finisca per rendere quello stesso controllo meno efficace, più costoso e più dipendente dalla coercizione. Nei corridoi caratterizzati dall'assenza di prospettive realistiche di futura mobilità, l'esecuzione degli ordini di allontanamento tende infatti a richiedere una combinazione più intensa di trattenimento, esecuzioni forzate, voli dedicati e cooperazione diplomatica con i paesi di origine. Aumenta, in altri termini, quello che potremmo definire il coefficiente di coercizione necessario a trasformare un provvedimento amministrativo in una partenza effettiva.

Questa maggiore intensità coercitiva produce costi su più livelli. Ha **costi materiali**, legati al trattenimento, all'impiego di personale, alle scorte e all'organizzazione dei trasporti; **costi diplomatici**, perché rende la capacità di rimpatrio dipendente dalla disponibilità dei paesi terzi e dalle contropartite necessarie a mantenerne la cooperazione; e **costi umani**, perché accresce il ricorso alla privazione della libertà e all'esecuzione forzata.

I dati invitano quindi a una riflessione non soltanto sull'efficienza della politica di rimpatrio, ma sul modello di rimpatrio che si intende perseguire. **Una strategia fondata prevalentemente sull'espansione della capacità coercitiva può aumentare le possibilità di esecuzione lungo alcuni corridoi, ma al prezzo di un'elevata dipendenza diplomatica e di crescenti costi materiali e umani. Un modello che integri il rimpatrio all'interno di regimi più ampi di mobilità regolare potrebbe invece ridurre almeno in parte il bisogno di coercizione, trasformando la possibilità futura di movimento da ostacolo al controllo in una delle condizioni della sua efficacia.**

7. IL RUOLO DEI CPR

Nel periodo 2015-2025 sono stati eseguiti 26.679 rimpatri a partire dai Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr). Essi rappresentano il 48,4% dei 55.128 rimpatri forzati complessivi nel periodo. Ciò significa che più della metà dei rimpatri forzati è stata realizzata senza passare da un Cpr. Il ruolo dei centri detentivi, inoltre, cambia radicalmente nel tempo. Nel 2016 dagli allora Centri di identificazione ed espulsione (Cie) proveniva il 25,7% dei rimpatri forzati, nel 2022 la quota raggiunge l'80,5%, nel 2025 scende nuovamente al 36,2% (cfr. Figura n. 9). **Non esiste quindi un rapporto stabile fra sistema dei centri detentivi e sistema dei rimpatri.** In alcuni periodi la detenzione diventa il canale dominante dell'esecuzione, in altri la maggior parte dei rimpatri viene realizzata senza il ricorso a essa.

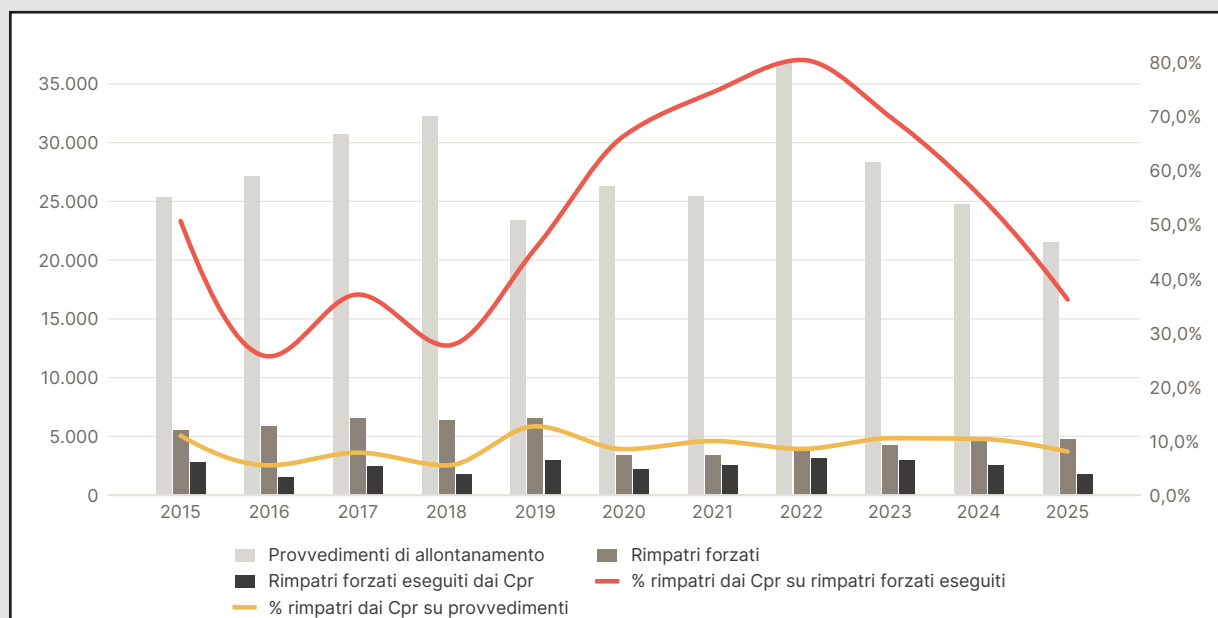
Il rapporto tra detenzione amministrativa e popolazione destinataria di un provvedimento di allontanamento è ancora più debole. Nell'arco del decennio, **i rimpatri eseguiti dai Cpr equivalgono a circa l'8,8% dei provvedimenti adottati: nell'intero periodo, i rimpatri**

eseguiti a partire dai Cpr equivalgono a meno di nove ogni cento provvedimenti di allontanamento adottati (cfr. Figura n. 9). Si tratta di un rapporto aggregato, non di un tasso di coorte, ma la proporzione rende comunque evidente la distanza fra la capacità di produrre ordini di allontanamento e la capacità di eseguirli attraverso la detenzione.

Più trattenimenti non significano più rimpatri

Nel dibattito pubblico e nella programmazione amministrativa l'ampliamento della capacità detentiva è tipicamente presentato come la leva principale di una politica di rimpatrio più efficace: più centri, più posti, più trattenimenti dovrebbero tradursi in più allontanamenti eseguiti. È un'ipotesi che i dati consentono di mettere alla prova, perché nell'ultimo decennio il sistema è cresciuto in modo consistente su tutte e tre le dimensioni.

FIGURA N. 9 - Rimpatri forzati eseguiti e quota proveniente dai Cpr, 2015-2025



L'espansione del sistema dei Cpr ha aumentato in modo evidente la capacità detentiva dello Stato, ma non si è accompagnata a un analogo aumento della capacità di rimpatrio. Fra il 2015 e il 2025 crescono il numero dei centri, i posti disponibili e gli ingressi, mentre i rimpatri eseguiti a partire dai Cpr diminuiscono (cfr. Figura n. 10).

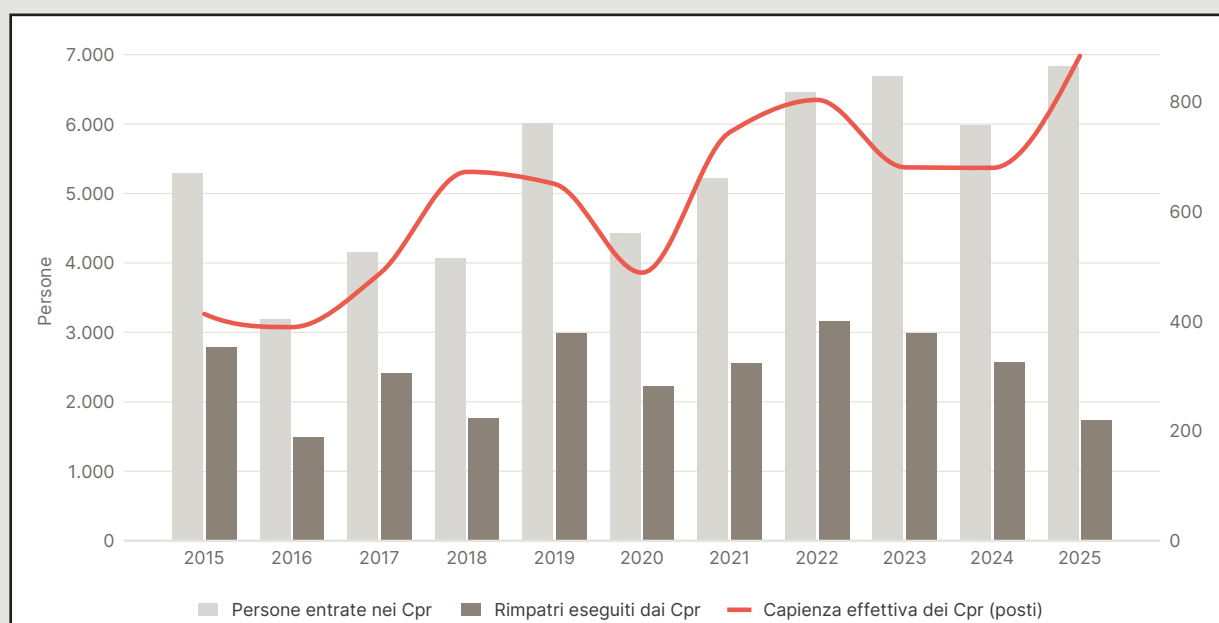
L'investimento nella capacità di trattenere non si traduce automaticamente in una maggiore capacità di allontanare. Nel lungo periodo, l'espansione dei Cpr appare molto più chiaramente associata alla crescita della capacità coercitiva che a quella della capacità esecutiva.

Il confronto fra il 2022 e il 2025 è particolarmente istruttivo. Nel 2022 erano dieci i Cpr funzionanti, vi entrarono 6.457 persone e 3.154 furono rimpatriate. Nel 2025 i centri funzionanti salgono a undici, la capienza effettiva passa da 803 a 883 posti e gli ingressi raggiungono 6.835, il valore più alto della serie. Eppure, i rimpatri dai Cpr crollano a 1.732. In tre anni, dunque, gli ingressi aumentano del 5,9% e la capienza effettiva di circa il 10%, mentre i rimpatri dai centri diminuiscono del 45,1%. Nello stesso periodo i rimpatri forzati complessivi aumentano del 22,2%, da 3.916 a 4.784. Quelli realizzati fuori dai Cpr passano da 762 a 3.052: quadruplicano. Il 2025 mostra quindi in modo particolarmente netto che l'andamento del numero dei rimpatri eseguiti è del tutto indipendente dalla capacità detentiva.

Il trattenimento può certo logisticamente facilitare un

rimpatrio quando esiste già una concreta possibilità di eseguirlo, mantenendo la persona a disposizione dell'amministrazione durante le procedure di identificazione, documentazione e organizzazione del viaggio. **Ma il Cpr non crea la "rimpatriabilità"**. Se manca la cooperazione consolare, non arrivano i documenti, non esiste un canale operativo o l'allontanamento è giuridicamente precluso, la privazione della libertà non rimuove l'ostacolo. La funzione dei Cpr appare quindi condizionata da fattori esterni alla detenzione stessa. Possono rendere più semplice l'esecuzione di un rimpatrio già concretamente possibile, ma non trasformano automaticamente una persona non rimpatriabile in una persona rimpatriabile. Da questo punto di vista, aumentare i posti disponibili significa certamente aumentare la capacità dello Stato di trattenere, ma non necessariamente la sua capacità di rimpatriare.

FIGURA N. 10 - Persone entrate nei Cpr e rimpatri eseguiti dai centri, 2015-2025



Una questione di legittimità, non soltanto di efficienza

La relazione fra Cpr e rimpatri diventa più comprensibile se si guarda alle modalità operative. La fase in cui i centri acquistano il peso maggiore nella cornice delle politiche di rimpatrio italiane coincide quasi perfettamente con la fase di massima espansione dei voli charter. Nel 2022 i charter rappresentano il 69,6% dei rimpatri forzati e i rimpatri provenienti dai Cpr l'80,5%. Nel 2025 le due quote scendono rispettivamente al 23,5% e al 36,2%. Considerando

l'intero periodo 2015-2025, le due serie si muovono in modo chiaramente parallelo (cfr. Figura n. 11).

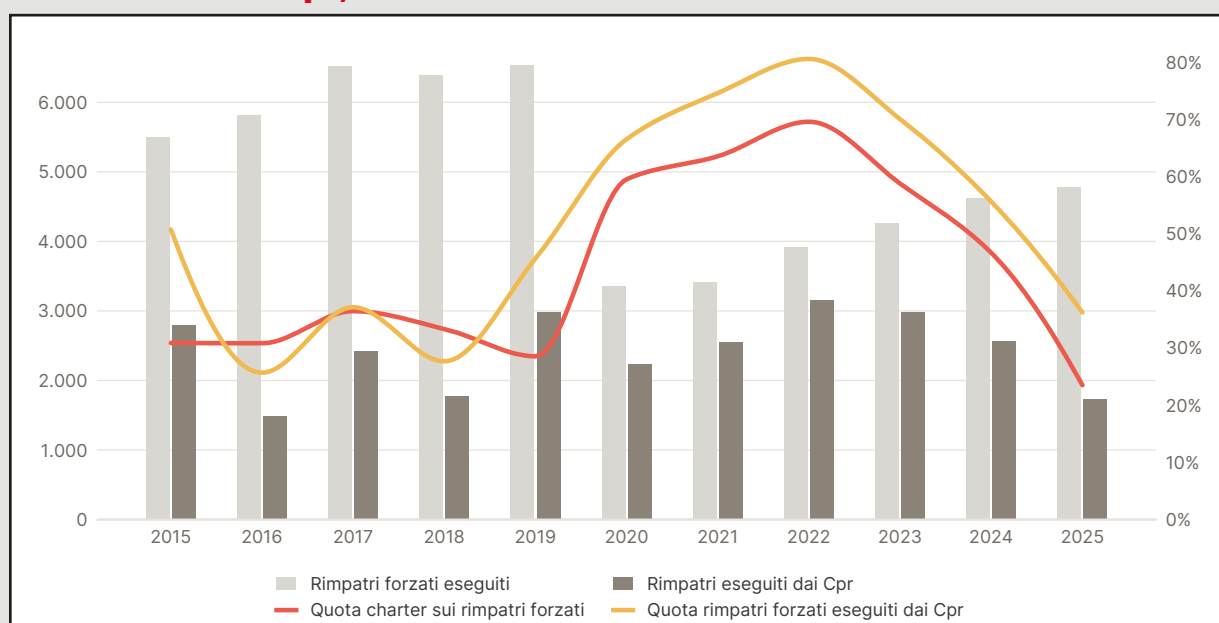
La relazione ha una logica operativa precisa. Un charter richiede di concentrare nello stesso momento un numero sufficiente di persone dirette verso la stessa destinazione, completare le procedure necessarie e assicurare che siano materialmente disponibili il giorno del volo. Il trattenimento offre all'amministrazione uno strumento per ottenere questa concentrazione e sincronizzazione. I dati mostrano che i due fenomeni sono strettamente associati e che, quando il modello charter si ridimensiona, diminuisce anche la centralità della detenzione. In questa configurazione, il

trattenimento appare almeno in parte non come una necessità intrinseca del rimpatrio, ma come una necessità prodotta dalla specifica scelta organizzativa di concentrare le operazioni su voli collettivi.

La distinzione è decisiva: essere necessario per organizzare un charter non significa essere

necessario per rimpatriare. Se altre modalità esecutive consentono di eseguire un numero consistente di allontanamenti con un ricorso molto meno intenso ai Cpr, allora la detenzione può finire per rappresentare il costo coercitivo di una particolare scelta logistica e amministrativa. Un costo che viene trasferito sulle persone sotto forma di privazione della libertà.

FIGURA N. 11 - Quota dei rimpatri via charter e dei rimpatri provenienti dai Cpr, 2015-2025



È qui che la questione smette di essere soltanto un problema di rendimento amministrativo e diventa una questione di legittimità. Il quadro giuridico esistente costruisce il trattenimento come una misura eccezionale e strumentale al rimpatrio. Il considerando 16 e l'articolo 15 della direttiva 2008/115/CE stabiliscono che la detenzione ai fini dell'allontanamento deve essere limitata, proporzionata e utilizzata soltanto quando, nel caso concreto, non possano essere applicate efficacemente misure sufficienti ma meno coercitive. Il trattenimento deve inoltre durare il più breve tempo possibile ed essere mantenuto soltanto mentre sono effettivamente in corso le operazioni necessarie al rimpatrio.

Il quadro europeo in corso di riforma non modifica questa logica di fondo. La proposta di regolamento sul sistema comune dei rimpatri, nel testo concordato da Parlamento e Consiglio nel giugno 2026 e approvato dal Parlamento in prima lettura³⁸, continua a subordinare il trattenimento a una valutazione individuale e al principio di proporzionalità e impone

agli Stati di prevedere misure alternative alla detenzione. Prevede inoltre che il trattenimento sia mantenuto soltanto finché necessario per assicurare un rimpatrio effettivo e riuscito. È vero che il regolamento richiede agli Stati anche di assicurare un livello sufficiente di capacità detentiva, ma lo collega espressamente alle "necessità effettive" e ai rimpatri attesi nei dodici mesi successivi. L'esistenza di una capacità detentiva disponibile non costituisce dunque, neppure nel nuovo quadro, una giustificazione autonoma per utilizzarla.

Anche il diritto italiano riflette questa logica. L'articolo 14 del D.lgs. 286/1998 collega il trattenimento all'impossibilità di eseguire immediatamente l'allontanamento per ostacoli di carattere transitorio e lo consente per il tempo strettamente necessario. Lo stesso articolo prevede, in determinate condizioni, misure alternative alla detenzione che rendono ancora più evidente che la privazione della libertà non dovrebbe costituire la risposta automatica all'esistenza di un provvedimento di allontanamento.

³⁸ Parlamento europeo, *Position adopted at first reading*, 17 June 2026, T10-0207/2026, procedure 2025/0059(COD).

Il principio di proporzionalità può essere tradotto in tre domande molto semplici.

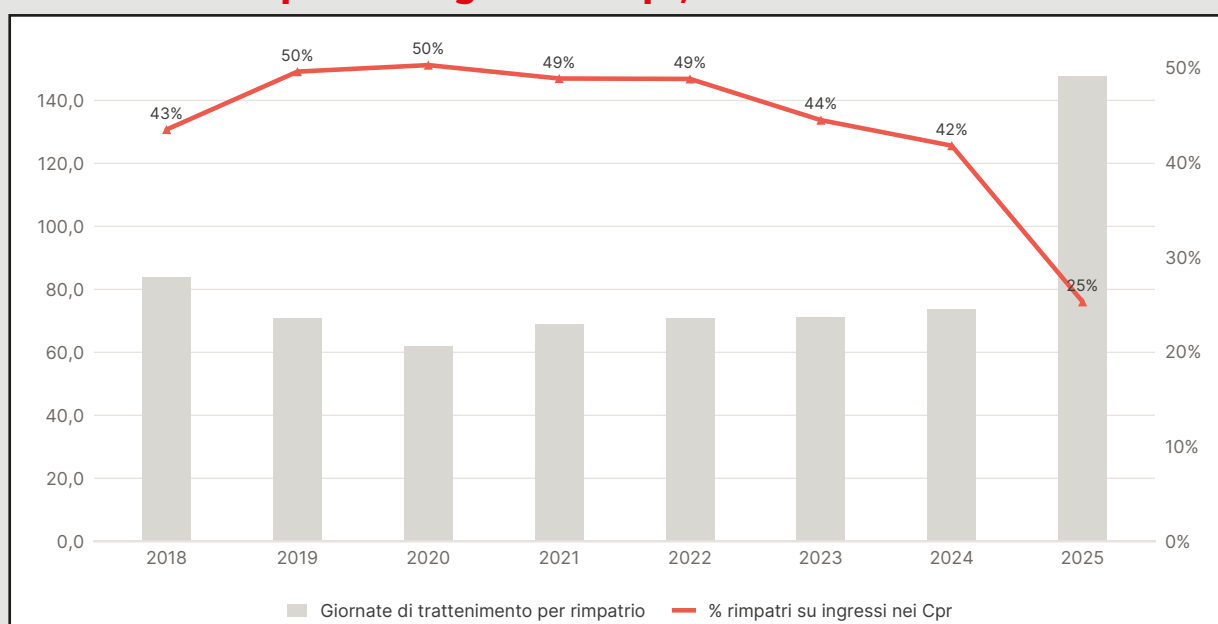
- » Primo: il trattenimento contribuisce realmente a rendere possibile quel rimpatrio?
- » Secondo: è indispensabile privare la persona della libertà, oppure lo stesso risultato può essere ottenuto con strumenti meno coercitivi?
- » Terzo: il beneficio aggiuntivo prodotto dalla detenzione è proporzionato al costo umano che la privazione della libertà comporta?

Una risposta positiva alla prima domanda non basta, da sola, a soddisfare le altre due.

Sul terzo passaggio è possibile osservare il rapporto fra coercizione impiegata e risultato ottenuto attraverso un indicatore semplice: **il numero complessivo stimato di giornate di trattenimento prodotte dal sistema per ogni rimpatrio eseguito**

dai Cpr. L'indicatore non misura quanto tempo resta detenuta una persona prima di essere rimpatriata. Tiene invece conto di tutta la detenzione prodotta dai centri, compresa quella delle persone che alla fine non vengono rimpatriate, e la mette in rapporto con gli allontanamenti effettivamente eseguiti a partire dai Cpr.³⁹ **L'indicatore mostra che l'espansione dell'infrastruttura detentiva non ha reso progressivamente più "produttivo" il trattenimento.** Fra il 2018 e il 2024 l'indicatore oscilla senza una chiara tendenza fra circa 62 e 84 giornate complessive di privazione della libertà per ogni rimpatrio (cfr. Figura n. 12). Nel 2025, mentre gli ingressi nei Cpr raggiungono il valore più alto della serie e i rimpatri dai centri diminuiscono fortemente, l'indicatore sale a circa 148 giornate complessive di privazione della libertà per ogni rimpatrio eseguito: più del doppio della media del periodo 2018-2024 e un livello nettamente superiore a quello registrato in tutti gli anni precedenti.

FIGURA N. 12 - Giornate complessive stimate di trattenimento per ogni rimpatrio eseguito dai Cpr, 2018-2025



Il risultato indica che una maggiore quantità di detenzione non produce di per sé un beneficio esecutivo corrispondente, ed è precisamente questo il punto rilevante ai fini della proporzionalità. **Quanto più intensa è la compressione della libertà**

personale, tanto più forte dovrebbe essere la dimostrazione che essa sia necessaria e che produca un risultato aggiuntivo non conseguibile con misure meno coercitive. I dati disponibili non mostrano un simile beneficio in modo stabile e,

³⁹ Per stimare le giornate complessive di trattenimento, per ciascun Cpr il numero degli ingressi annuali è stato moltiplicato per la permanenza media registrata nel centro; i valori ottenuti sono stati quindi sommati e rapportati al numero complessivo dei rimpatri eseguiti dai Cpr nello stesso anno. La permanenza media risulta così ponderata per il numero degli ingressi di ciascun centro. Per il 2025, non essendo disponibile il dato distinto per singolo Cpr, è stata utilizzata la permanenza media aggregata. L'indicatore è una stima di ordine di grandezza e non consente di seguire le singole coorti: non rappresenta quindi la durata media del trattenimento delle persone successivamente rimpatriate, ma l'intensità detentiva complessiva associata ai rimpatri eseguiti dal sistema.

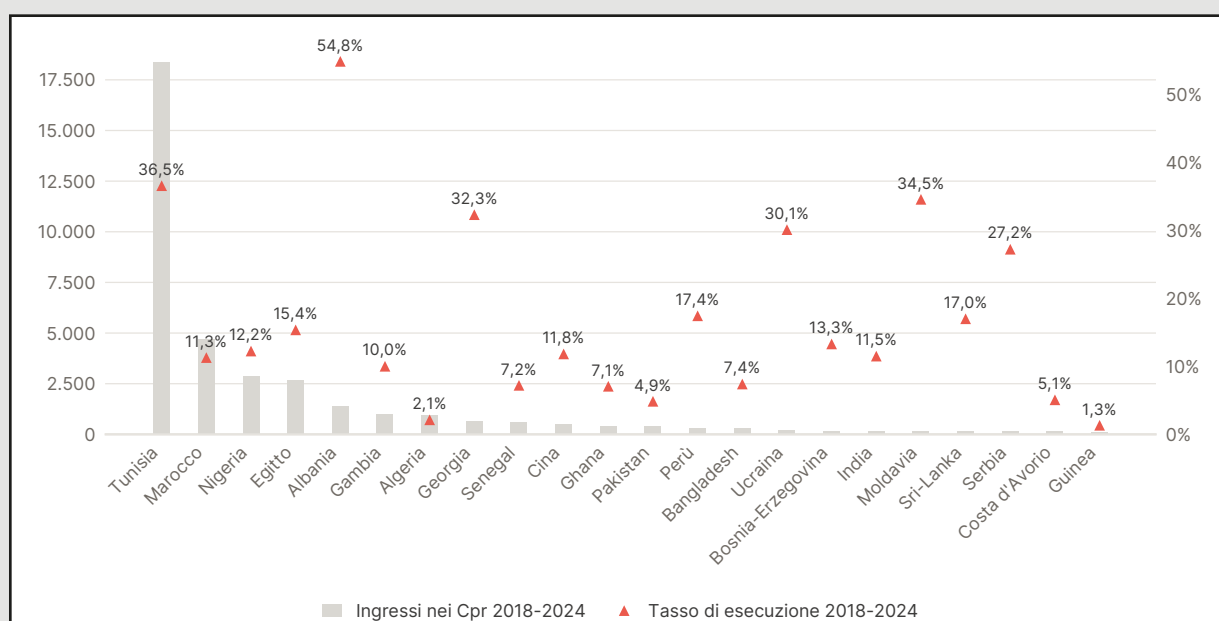
nel 2025, segnalano anzi un netto peggioramento del rapporto fra quantità di detenzione impiegata e rimpatri ottenuti.

Il trattenimento in presenza di basse prospettive di rimpatrio

Il principio di proporzionalità non esaurisce, peraltro, il problema della legittimità dei Cpr. L'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva rimpatri stabilisce una soglia

ancora più netta: quando non esiste più una prospettiva ragionevole di allontanamento, il trattenimento cessa di essere giustificato e la persona deve essere liberata. La Corte di giustizia ha chiarito che deve esistere una prospettiva reale che il rimpatrio possa essere eseguito con successo; non basta la mera esistenza formale di un ordine di allontanamento.⁴⁰ La Corte europea dei diritti dell'uomo ha espresso lo stesso principio in termini sostanziali: la detenzione non può dirsi effettuata "in vista dell'espulsione" quando l'espulsione non è più concretamente realizzabile.⁴¹

FIGURA N. 13 - Ingressi nei Cpr per nazionalità e tasso di esecuzione, 2018-2024

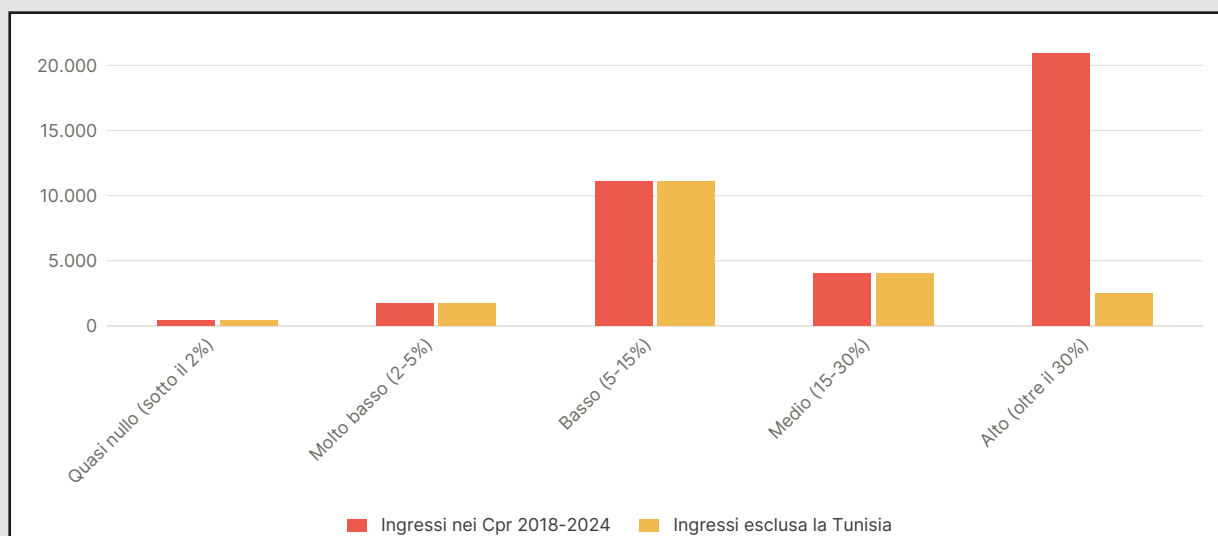


Questo passaggio è decisivo per leggere i dati sui Cpr, perché consente di chiedersi chi entra effettivamente nei centri. Incrociando la composizione per nazionalità degli ingressi con i tassi di esecuzione ricostruiti nella sezione precedente emerge una struttura molto particolare. Il sistema è dominato da un solo corridoio di rimpatrio: nel periodo 2018-2024 i cittadini tunisini rappresentano il 47,1% di tutti gli ingressi nei Cpr, a fronte di un tasso di esecuzione del 36,5%, il secondo più alto fra le principali nazionalità trattenute (cfr. Figura n. 13). Al di fuori di quel corridoio di rimpatrio il quadro si rovescia: escludendo la Tunisia, il 64,0% degli ingressi proviene da nazionalità con un tasso di esecuzione inferiore al 15%, e il 10,2% da nazionalità con un tasso inferiore al 5% (cfr. Figura n. 14). **In termini assoluti, oltre duemila persone sono state trattenute in sette anni pur appartenendo a cittadinanze verso le quali più del 95% dei provvedimenti di allontanamento non trova esecuzione.**

Il Cpr non appare dunque come uno strumento generale di esecuzione degli allontanamenti, ma come l'infrastruttura di un corridoio di rimpatrio specifico, affiancata da una componente residuale composta in larga maggioranza da persone appartenenti a nazionalità difficilmente rimpatriabili. La nazionalità, naturalmente, non basta da sola a stabilire l'illegittimità di un singolo trattenimento: la valutazione deve restare individuale e un tasso aggregato basso non esclude che il singolo rimpatrio sia comunque eseguibile. Ma quando gli ostacoli all'allontanamento sono noti e strutturali, perché il paese di origine non coopera, perché non vi è una concreta possibilità di riammissione o perché il principio di non-refoulement impedisce il ritorno, l'onere di dimostrare la prospettiva ragionevole di rimpatrio dovrebbe essere corrispondentemente più stringente.

⁴⁰ CGUE, 30 novembre 2009, Kadzoev (Huchbarov), C-357/09 PPU, punto 65.

⁴¹ Corte EDU, Mikolenko c. Estonia, ric. n. 10664/05, 8 ottobre 2009, §§ 64-68.

FIGURA N. 14 - Ingressi nei Cpr per fascia di eseguibilità della nazionalità, 2018-2024

In questi casi non si tratta più soltanto di chiedersi se esista la possibilità di fare ricorso a misure meno coercitive del trattenimento per eseguire il rimpatrio, manca a monte la stessa relazione strumentale che può giustificare la privazione della libertà: se non vi è una prospettiva ragionevole di rimpatrio, il Cpr non sta preparando un allontanamento concretamente eseguibile. **Il trattenimento rischia allora di trasformarsi da strumento finalizzato al rimpatrio in una forma di contenimento temporaneo dell'irregolarità, funzione che l'ordinamento giuridico non riconosce come base autonoma per privare una persona della libertà.**

Una sintesi

Un sistema che espande strutturalmente la capacità detentiva senza dimostrare che quella maggiore coercizione sia necessaria per produrre un beneficio aggiuntivo in termini di rimpatri entra in tensione diretta con il principio di proporzionalità. La tensione diventa ancora più grave quando il trattenimento riguarda persone per le quali non esiste, già al momento dell'ingresso nel Cpr o nel corso della permanenza, una prospettiva ragionevole di allontanamento: in quel caso **viene meno la stessa finalità che può legittimare la privazione della libertà.**

Il punto, dunque, non è se e quanto lo Stato riesca ad espandere la capacità detentiva, ma quanti di quei posti siano effettivamente necessari per realizzare rimpatri che non potrebbero essere eseguiti altrimenti. Prima di giustificare nuovi centri o nuovi posti occorrerebbe poter rispondere a domande molto concrete: quanti rimpatri dipendono realmente dal trattenimento? In quanti casi sono state valutate misure meno coercitive? Quanti ingressi riguardano persone con una concreta prospettiva di allontanamento? E quale beneficio aggiuntivo produce la detenzione rispetto alle alternative disponibili?

Finché queste domande restano senza risposta, l'espansione dei Cpr rischia di aumentare con certezza la capacità dello Stato di privare persone della libertà, senza dimostrare con la stessa certezza di aumentare la capacità di rimpatriarle. È precisamente questa divergenza fra capacità coercitiva e capacità esecutiva a porre il problema di proporzionalità e, con esso, la questione della legittimità del modello.

8. IL COSTO ECONOMICO DELLA COERCIZIONE

La sezione precedente ha mostrato che l'espansione della capacità detentiva non coincide necessariamente con un aumento della capacità di rimpatrio. La stessa divergenza emerge sul piano economico. Costruire, mantenere e gestire l'infrastruttura detentiva assorbe risorse consistenti. La questione non è però soltanto quanto costi il sistema, ma **quale rapporto esista tra le risorse mobilitate e i risultati effettivamente prodotti**.

La ricostruzione presenta i limiti già segnalati nella sezione 1 e approfonditi nell'appendice metodologica. Le spese connesse al trattenimento e al rimpatrio sono frammentate tra amministrazioni, capitoli e tipologie di costo differenti. Alcune voci di spesa non sono state rese disponibili, mentre altre possono essere ricostruite soltanto attraverso stime. I valori utilizzati in questa sezione devono pertanto essere considerati una quantificazione prudentiale della spesa documentabile, non il costo complessivo del sistema detentivo e della politica di rimpatrio. È inoltre opportuno precisare il perimetro della nostra analisi. I dati economici utilizzati in questa sezione si riferiscono all'insieme delle strutture detentive, comprendendo Cpr e Ctra. La scelta dipende dalla struttura delle fonti, che per il complesso di Gjadër non consentono di separare integralmente i costi delle due componenti; l'incidenza dei Ctra sul numero dei rimpatri è comunque marginale: 5 in totale tra 2023 e 2025.

Una capacità detentiva sempre più costosa

Tra il 2018 e il 2025 la spesa ricostruibile per il sistema detentivo ammonta complessivamente a 217,1 milioni di euro, oltre 27 milioni l'anno in media. Circa 90,2 milioni riguardano la gestione dei centri, 10,8 milioni la manutenzione ordinaria e 116,2 milioni, oltre la metà del totale, manutenzioni straordinarie, allestimenti e realizzazione di nuove strutture (cfr. Tabella n. 2).

L'andamento della spesa è fortemente condizionato dagli investimenti destinati ad ampliare la capacità detentiva. Il caso più evidente è il 2024, quando la

spesa raggiunge 95,7 milioni di euro, contro i 19,3 milioni dell'anno precedente. Il picco è dovuto in larga parte agli investimenti nelle nuove strutture, soprattutto nel complesso ubicato in territorio albanese.⁴² L'anomalia riguarda tuttavia una sola delle due componenti della spesa: la componente infrastrutturale passa da 6,5 a 82,6 milioni, mentre le spese di gestione e di manutenzione ordinaria restano sostanzialmente stabili: un totale di 13,1 milioni contro i 12,7 dell'anno precedente. Il picco del 2024 non riflette quindi un aumento significativo del costo di funzionamento del sistema, ma soprattutto il costo della scelta di espanderne l'infrastruttura. **Il solo triennio 2023-2025 concentra il 66,2% della spesa complessiva per gli otto anni considerati dalla nostra analisi.**

Nella lettura di questi valori conviene dunque distinguere sistematicamente due componenti. Ai fini dell'analisi, la gestione dei centri e la manutenzione ordinaria sono considerate **spesa corrente**, in quanto riferibili al funzionamento del sistema nell'anno considerato; manutenzioni straordinarie, allestimenti e realizzazione di nuove strutture sono invece raggruppati in una componente infrastrutturale, assimilabile sul piano analitico alla **spesa in conto capitale** perché destinata a produrre o mantenere capacità utilizzabile anche negli anni successivi.⁴³ Nel periodo considerato le due componenti si equivalgono quasi: 100,9 milioni di spesa corrente contro 116,2 milioni di spesa infrastrutturale. La loro distribuzione nel tempo è però radicalmente diversa. La spesa infrastrutturale è concentrata e discontinua: vale il 9% del totale nel 2018 e l'86% nel 2024. La spesa corrente segue invece un andamento più regolare, che riflette il numero di centri attivi e i corrispettivi contrattuali.

Nel 2025, esaurita gran parte dell'eccezionale spesa infrastrutturale dell'anno precedente, il costo del sistema detentivo scende a 28,7 milioni di euro: 18,9 milioni per la gestione, 1,7 milioni per la manutenzione ordinaria e 8,1 milioni per manutenzioni straordinarie e allestimenti. La spesa rimane comunque quasi il 49% più elevata rispetto al 2023. A crescere non sono infatti soltanto gli investimenti straordinari. **Anche il costo ordinario della detenzione aumenta.** Il valore medio semplice

⁴² Considerando l'intero periodo 2018-2025, le spese straordinarie e di allestimento riferibili alle strutture albanesi e ai Ctra di Modica e Porto Empedocle ammontano a circa 78,9 milioni di euro, pari al 67,9% dei 116,2 milioni spesi per manutenzioni straordinarie, ampliamenti e nuovi allestimenti.

⁴³ La distinzione è adottata a fini analitici e non riproduce necessariamente la classificazione contabile utilizzata dalle singole amministrazioni per ciascuna voce di spesa.

pro capite/pro die passa da 37,44 euro nel 2023 a 61,45 euro nel 2025, con un incremento di circa il 64%. Nello stesso periodo gli ingressi rimangono sostanzialmente stabili e la permanenza media varia

solo marginalmente. L'aumento dei costi di gestione riflette dunque la crescita dei corrispettivi previsti nei nuovi contratti di affidamento.⁴⁴

TABELLA N. 2 – Spesa del sistema detentivo, 2018–2025

Anno	Gestione	Manutenzione ordinaria	Manutenzione straordinaria e allestimenti	Totale
2018	€ 11.828.290,35	€ 1.639.968,40	€ 1.268.856,73	€ 14.737.115,48
2019	€ 12.419.576,79	€ 1.729.074,42	€ 1.609.540,14	€ 15.758.191,35
2020	€ 8.859.502,86	€ 1.037.198,66	€ 4.105.035,35	€ 14.001.736,87
2021	€ 6.031.536,67	€ 1.100.083,63	€ 2.300.641,65	€ 9.432.261,95
2022	€ 8.612.790,39	€ 1.282.048,51	€ 9.644.250,16	€ 19.539.089,06
2023	€ 11.692.614,16	€ 1.047.808,20	€ 6.540.869,99	€ 19.281.292,35
2024	€ 11.830.486,68	€ 1.269.300,15	€ 82.570.980,72	€ 95.670.767,56
2025	€ 18.883.003,68	€ 1.650.531,37	€ 8.147.584,52	€ 28.681.119,57
Totale 2018–2025	€ 90.157.801,58	€ 10.756.013,34	€ 116.187.759,26	€ 217.101.574,19
Quota sul totale	41,5%	5,0%	53,5%	100,0%

Le cifre disponibili tendono peraltro a sottostimare il costo effettivo della capacità detentiva. Ne offre un esempio particolarmente evidente il complesso detentivo ubicato in territorio albanese, dove alla gestione e agli allestimenti delle strutture si aggiungono spese distribuite fra amministrazioni diverse per trasporto, personale, sicurezza, giustizia e assistenza sanitaria.⁴⁵ Analoghi costi accessori emergono anche nei Cpr italiani. Nel 2025, per esempio, le sole spese documentate per vitto e alloggio delle forze dell'ordine ammontano a circa 974.000 euro a Palazzo San Gervasio e a oltre 2 milioni a Macomer. Tali voci non sono comprese negli indicatori utilizzati di seguito.

La crescita della spesa non dice tuttavia, da sola, se il sistema sia diventato più o meno efficiente. Per valutarne il significato occorre metterla in relazione con la funzione per cui l'infrastruttura detentiva è predisposta: rendere possibile l'esecuzione del rimpatrio.

Più spesa, meno rimpatri

Il confronto tra risorse impiegate e risultati prodotti mostra una dinamica nettamente divergente negli anni più recenti. **Tra il 2023 e il 2025, considerando l'intero sistema detentivo, la spesa aumenta del 48,8%, mentre i rimpatri realizzati a partire dai centri diminuiscono da 2.987 a 1.732, cioè del 42,0%.** Gli ingressi, nello stesso periodo, rimangono pressoché stabili. Il fenomeno non dipende soltanto dal picco straordinario di spesa determinato nel 2024 dalle strutture ubicate in Albania. Anche limitando l'osservazione ai Cpr collocati sul territorio italiano, tra il 2023 e il 2025 la spesa complessiva cresce del 40,5% e la sola spesa corrente del 45,7%, mentre gli ingressi restano sostanzialmente stabili (-2,5%) e i rimpatri diminuiscono del 44,0% (Figura n. 15). La divergenza riguarda quindi anche il costo ordinario di funzionamento del sistema: aumentano le risorse necessarie a mantenerlo operativo mentre diminuiscono gli esiti esecutivi.

⁴⁴ L'aumento non è uniforme tra le strutture. Nel 2025 i corrispettivi *pro capite/pro die* dei Cpr sul territorio italiano variano dai 29,40 euro di Trapani ai 95,86 euro di Macomer; per il Cpr di Gjadër il valore è pari a 110,75 euro. Il valore medio semplice era pari a 37,44 euro nel 2023, è salito a 53,16 euro nel 2024 e a 61,45 euro nel 2025. La serie riflette il succedersi degli schemi di capitolato ministeriale, da ultimo quello approvato con Decreto Ministeriale 4 marzo 2024 e, per le strutture albanesi, le specifiche condizioni del relativo affidamento.

⁴⁵ La documentazione disponibile consente di ricostruire, per il complesso albanese, almeno 7.401.035,88 euro di contratti e spese maturate distribuiti tra amministrazioni diverse: 4.733.096,98 euro per oneri di funzionamento e trasporto dei contingenti dell'Arma dei Carabinieri; 290.880,80 euro riconducibili al Ministero dell'Interno e alle sue articolazioni nel 2025; 1.809.930,49 euro al Ministero della Giustizia e 567.127,61 euro al Ministero della Salute, in questi ultimi due casi considerando anche spese maturate fino ad aprile 2026. Tra i pagamenti del Ministero dell'Interno ricostruibili figurano almeno 288.192,50 euro per il «trasporto del personale di polizia e di migranti connesso con il protocollo Italia-Albania», riferiti soltanto ad alcuni periodi compresi tra maggio 2025 e febbraio 2026 (cfr. anche Coresi F., Figoni L., *Trattenuti Focus #1: Il costo dell'eccezione. I centri in Albania*. ActionAid Italia, Roma 2025).

Per rendere più leggibile questo rapporto è possibile costruire un **indicatore di spesa detentiva per rimpatrio** dividendo la spesa del sistema per il numero di rimpatri eseguiti a partire dai centri. L'indicatore non rappresenta tuttavia il "prezzo" di un singolo rimpatrio. Non implica cioè che la totalità delle risorse spese per il sistema detentivo sia causalmente imputabile alle persone effettivamente rimpatriate. Misura piuttosto **quanta spesa viene assorbita dall'infrastruttura detentiva in rapporto a ciascun risultato esecutivo prodotto**.

Il 2024 costituisce un caso eccezionale. L'investimento nelle strutture albanesi porta la spesa detentiva per

rimpatrio oltre 37.000 euro, senza che all'espansione infrastrutturale corrisponda un aumento dei rimpatri (cfr. Tabella n. 3). **Il dato rende particolarmente visibile l'impatto economico della decisione di ampliare la capacità detentiva in assenza di un corrispondente incremento della capacità esecutiva**. Né l'andamento osservato nell'anno successivo offre, allo stato dei dati disponibili, evidenza di un recupero di tale investimento attraverso un aumento dei rimpatri: nel 2025 questi diminuiscono ulteriormente, mentre il rapporto fra spesa e risultati continua a peggiorare.

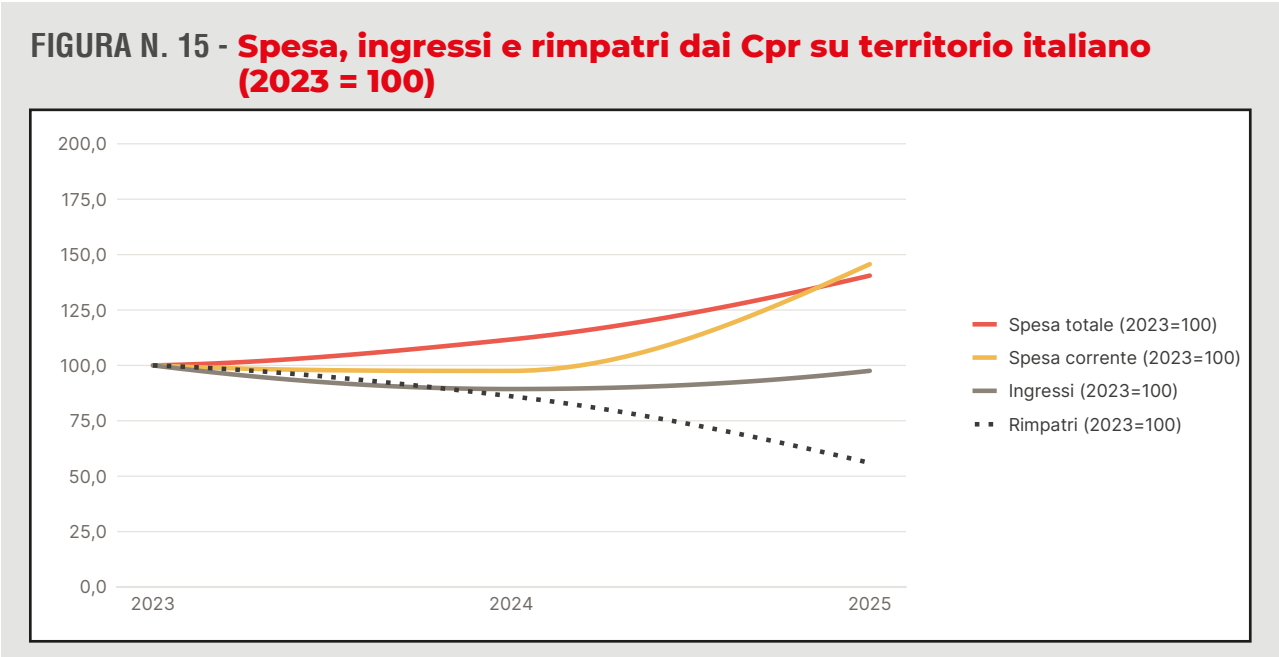


TABELLA N. 3 - Spesa detentiva e costo del rimpatrio, 2020–2025

Anno	Spesa detentiva per rimpatrio (spesa complessiva)	Spesa detentiva per rimpatrio (sola spesa corrente)	Costo medio del rimpatrio determinato secondo criteri del DM n. 151/2018
2020	€ 6.281,62	€ 4.439,97	€ 1.971,00
2021	€ 3.698,93	€ 2.796,71	€ 1.905,00
2022	€ 6.195,02	€ 3.137,23	€ 1.798,00
2023	€ 6.455,07	€ 4.265,29	€ 2.365,23
2024	€ 37.139,27	€ 5.085,32	€ 2.864,77
2025	€ 16.559,54	€ 11.855,39	€ 3.637,87

Più significativo per valutare il rendimento recente del sistema è il confronto tra 2023 e 2025. In due anni la spesa detentiva per rimpatrio passa da circa 6.455 a 16.560 euro, con un aumento del 156,5%, mentre i rimpatri diminuiscono del 42%. Anche dopo il rientro dall'eccezionale picco infrastrutturale del 2024, nel 2025 il sistema detentivo

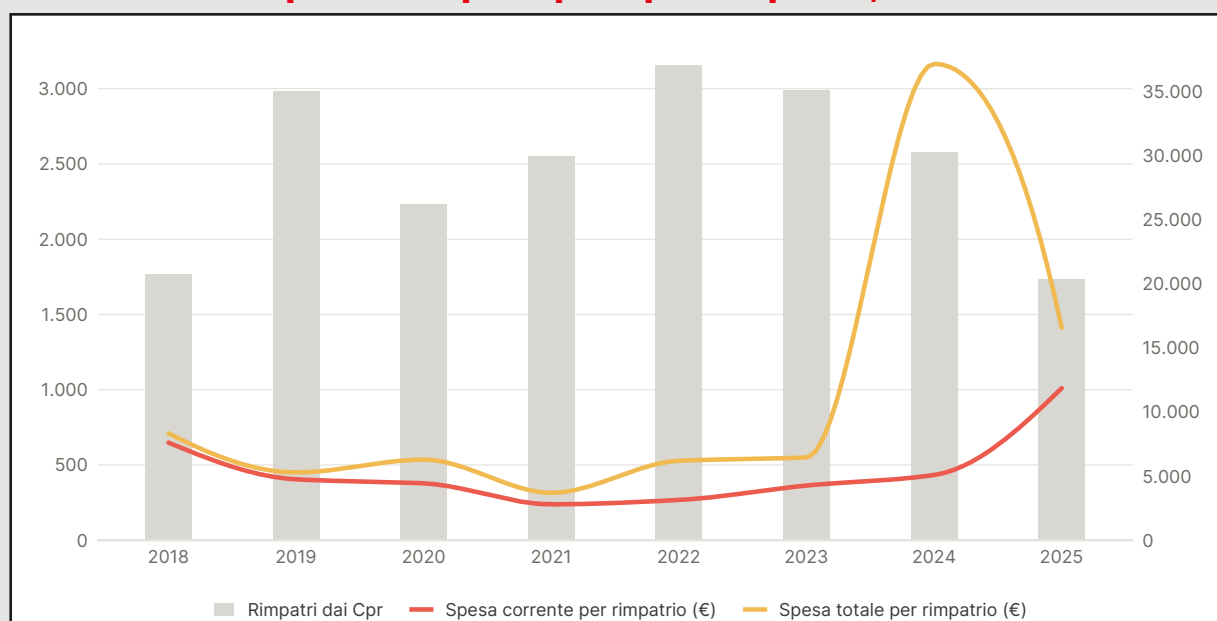
assorbe quindi oltre due volte e mezzo le risorse del 2023 per ciascun risultato esecutivo prodotto.

L'indicatore può essere calcolato anche sulla sola spesa corrente, escludendo cioè manutenzioni straordinarie, allestimenti e realizzazione di nuove

strutture. Si tratta di una verifica necessaria, perché la componente infrastrutturale produce o mantiene capacità destinata anche agli anni successivi e la sua imputazione ai rimpatri di un singolo anno è necessariamente convenzionale. Il risultato accentua la divergenza. **La spesa corrente per rimpatrio passa da 4.265 euro nel 2023 a 11.855 nel 2025, con un aumento del 178,0%, superiore al 156,5% calcolato sulla spesa complessiva** (cfr. Tabella n. 3). Il peggioramento del rapporto fra risorse e risultati non dipende quindi solo dagli investimenti infrastrutturali, ma riguarda anche il costo sostenuto per far funzionare quotidianamente il sistema.

Osservata sull'intero periodo, la serie mostra con particolare evidenza la discontinuità del 2025 (cfr. Figura n. 16). Tra il 2019 e il 2024 la spesa corrente per rimpatrio oscilla in una fascia relativamente contenuta, compresa fra 2.797 e 5.085 euro. Nel 2025 sale invece a 11.855 euro: più del doppio del valore registrato in ciascuno degli anni 2019-2024 e superiore del 56% anche al precedente massimo dell'intera serie, pari a 7.609 euro nel 2018. La discontinuità riguarda dunque l'intero periodo osservato.

FIGURA N. 16 - Rimpatri dai Cpr e spesa per rimpatrio, 2018-2025



A questa spesa può essere affiancato, con le necessarie cautele, il **valore convenzionale del costo medio del rimpatrio determinato dall'amministrazione**. Tale valore è calcolato in base ai criteri fissati dal Decreto Ministeriale n. 151/2018, adottato ai fini dell'art. 22, comma 12-ter del D.lgs. 286/1998, e il relativo valore aggiornato annualmente con decreto del Capo della Polizia, Direttore generale della pubblica sicurezza.⁴⁶ Non si tratta dunque della media osservata dei costi delle singole operazioni, ma di un valore convenzionale determinato amministrativamente. Nel 2025 tale valore è pari a 3.637,87 euro. **La sua somma con**

la spesa detentiva per rimpatrio conduce a una stima composita di circa 20.200 euro per rimpatrio se riferita alla spesa complessiva del sistema e di circa 15.500 euro se riferita alla sola spesa corrente (cfr. Tabella n. 3).

Una sintesi

La dinamica economica conferma, su un piano diverso, quanto osservato nella sezione precedente. **All'aumento della capacità di trattenere non corrisponde una maggiore capacità di rimpatrio: negli anni recenti diminuiscono gli**

⁴⁶ Ai sensi del DM n. 151 del 22 dicembre 2018, il valore è determinato sulla base della media, nel triennio che precede l'anno anteriore a quello di riferimento, dei rapporti tra gli oneri annualmente sostenuti per i rimpatri e il numero dei rimpatri eseguiti. Il risultato è maggiorato del 30% per tenere conto dei servizi di accompagnamento e scorta e successivamente aggiornato in base alla variazione dell'indice FOI. Per il 2025 il valore, pari a €3.637,87, è stato determinato con decreto del Capo della Polizia del 21 maggio 2025, *Determinazione del costo medio del rimpatrio per l'anno 2025*, G.U., Serie generale, n. 15 del 20 gennaio 2026. Non si tratta pertanto della media dei costi materialmente osservati nelle singole operazioni, ma di un valore convenzionale utilizzato ai fini dell'art. 22, comma 12-ter, del D.lgs. 286/1998.

esiti esecutivi mentre cresce sia la quantità di detenzione sia la spesa mobilitata per ciascun risultato. Il deterioramento riguarda dunque contemporaneamente il rapporto fra coercizione, risorse impiegate e capacità esecutiva.

I dati disponibili smentiscono l'idea che all'espansione della capacità detentiva corrisponda automaticamente una maggiore capacità esecutiva. Nel periodo più recente emerge, al contrario, una dinamica divergente: aumentano le risorse destinate al trattenimento mentre diminuisce il numero dei rimpatri realizzati a partire dai centri. Il problema assume particolare rilievo se si considera che l'eseguibilità del rimpatrio dipende da fattori che la detenzione, da sola, non può produrre. Le sezioni precedenti hanno mostrato come proprio queste condizioni contribuiscano in misura decisiva a determinare quali provvedimenti possano essere effettivamente eseguiti.

L'investimento nell'espansione della capacità detentiva comporta quindi anche un problema di allocazione delle risorse rispetto alle altre componenti della politica di rimpatrio.

Il punto non è, dunque, semplicemente che rimpatriare costa. È che negli anni più recenti peggiora nettamente il rapporto tra risorse assorbite e rimpatri prodotti. Tra il 2023 e il 2025 i rimpatri dai centri diminuiscono del 42%, mentre la spesa detentiva per ciascun risultato esecutivo cresce del 156,5% e del 178,0% se si considera la sola spesa corrente. La crescente distanza tra capacità coercitiva e capacità esecutiva assume così anche una dimensione economica: l'espansione e il mantenimento dell'infrastruttura assorbono più risorse senza produrre un corrispondente aumento della capacità di rimpatrio.

9. CONCLUSIONI: UNA CAPACITÀ DI RIMPATRIO SELETTIVA E FRAGILE

Nel loro insieme, i dati restituiscono un'immagine della politica italiana di rimpatrio diversa da quella suggerita dal semplice conteggio annuale degli allontanamenti eseguiti. La capacità di rimpatrio non appare come una risorsa amministrativa uniforme, disponibile allo Stato in misura proporzionale al numero dei provvedimenti adottati o alla quantità di coercizione mobilitata. È, piuttosto, una **capacità relazionale, segmentata e fragile**: varia profondamente a seconda della nazionalità e del paese di destinazione, dipende dall'esistenza di specifici corridoi di rimpatrio e può essere compromessa dall'interruzione di pochi canali operativi decisivi.

Il primo risultato del report riguarda precisamente questa concentrazione. Nel periodo 2018-2024 Tunisia e Albania rappresentano insieme il 59% dei rimpatri nella serie disaggregata per nazionalità, mentre la Tunisia da sola concentra circa la metà dei rimpatri forzati del triennio 2022-2024. La capacità complessiva del sistema dipende quindi in misura significativa dal funzionamento di un numero ristretto di corridoi di rimpatrio. La brusca contrazione dei charter verso la Tunisia nel 2025 mostra la vulnerabilità di questa configurazione: quando viene meno la cooperazione necessaria ad alimentare un corridoio, la disponibilità interna di centri, personale, scorte o mezzi di trasporto non è sufficiente a sostituirla.

La capacità di rimpatrio dipende infatti da una catena di condizioni che lo Stato italiano controlla solo in parte: identificare la persona, ottenere il riconoscimento della nazionalità, acquisire la documentazione di viaggio, assicurare l'accettazione del ritorno da parte del paese di origine e organizzare concretamente il trasferimento. Le stesse fonti amministrative convergono su questo punto quando spiegano successi e difficoltà operative. Ne deriva che la principale risorsa della politica di rimpatrio non è semplicemente la capacità di adottare ordini di allontanamento o di privare della libertà i loro destinatari, ma l'esistenza di infrastrutture di cooperazione sufficientemente stabili da trasformare quegli ordini in partenze effettive.

L'analisi dei diversi regimi di rimpatrio suggerisce inoltre che **la relazione tra mobilità e controllo della migrazione irregolare sia meno lineare di quanto presupponga un approccio fondato prevalentemente sulla restrizione degli ingressi**. Nei corridoi caratterizzati da procedure di riammissione consolidate e da prospettive realistiche di futura mobilità legale, l'ottemperanza

autonoma assume in alcuni casi un peso significativo. Dove, al contrario, la futura mobilità resta fortemente selettiva o incerta, l'esecuzione tende a dipendere maggiormente dall'intervento materiale dell'amministrazione e dalla cooperazione intergovernativa necessaria a rendere possibile il rimpatrio. I dati non consentono di isolare causalmente l'effetto dei regimi di mobilità sulle scelte individuali, ma sono coerenti con l'ipotesi che la possibilità di preservare una prospettiva futura di ingresso legale possa ridurre, almeno in alcuni corridoi, il costo individuale dell'ottemperanza e quindi il bisogno di coercizione.

Questo risultato invita a guardare con maggiore attenzione anche alle modalità meno coercitive di esecuzione. I rimpatri volontari assistiti dipendono da una specifica infrastruttura di finanziamento, informazione e accompagnamento che ha mostrato una forte sensibilità alle discontinuità progettuali. L'ottemperanza autonoma, pur essendo cresciuta sensibilmente negli ultimi anni, rimane invece scarsamente tematizzata come autonomo oggetto di policy. **La politica italiana di rimpatrio continua così a essere strutturata soprattutto attorno alla capacità di esecuzione forzata, mentre le condizioni che potrebbero favorire forme di adempimento meno coercitive agli ordini di allontanamento ricevono un'attenzione molto più limitata.**

All'estremo opposto si collocano i casi nei quali il rapporto tra provvedimenti adottati e rimpatri eseguiti rimane stabilmente prossimo allo zero. Qui il problema non è più soltanto migliorare la performance amministrativa. Per alcune destinazioni intervengono vincoli giuridici e condizioni di sicurezza; per altre manca una cooperazione sufficientemente efficace nelle procedure di identificazione e riammissione. In entrambi i casi, la reiterata produzione di ordini di allontanamento largamente ineseguibili solleva una questione sulla funzione stessa del provvedimento. I dati disponibili non consentono di ricostruire longitudinalmente la posizione dei singoli destinatari, mostrano tuttavia una distanza strutturale tra la produzione amministrativa dell'obbligo di partire e la capacità di renderlo effettivo. **Quando il rimpatrio non può essere eseguito, l'adozione del provvedimento non risolve la condizione di soggiorno irregolare, ma contribuisce a cronicizzarla.**

La stessa **distinzione fra capacità coercitiva e capacità esecutiva** emerge con particolare nettezza osservando il ruolo dei Cpr. Nell'ultimo decennio il

sistema detentivo è cresciuto per numero di strutture, posti disponibili e ingressi, senza che a questa espansione corrispondesse un analogo aumento dei rimpatri eseguiti a partire dai centri. Il 2025 rende la divergenza particolarmente evidente: aumentano gli ingressi e la capacità detentiva, mentre i rimpatri dai Cpr diminuiscono fortemente e cresce, al contrario, il numero degli allontanamenti realizzati senza passare dai centri.

Il trattenimento può facilitare logisticamente un rimpatrio quando le condizioni della sua eseguibilità sono già presenti, ma non crea di per sé le condizioni che rendono possibile un rimpatrio, né rimuove i vincoli giuridici che possono impedire il ritorno.

La questione assume così una dimensione che non riguarda soltanto l'efficienza, ma anche la legittimità. Se la detenzione è giustificata in quanto strumentale al rimpatrio, la sua espansione dovrebbe essere accompagnata dalla dimostrazione che essa produca un beneficio esecutivo aggiuntivo e che tale beneficio non possa essere ottenuto attraverso strumenti meno coercitivi. I dati disponibili non mostrano un simile rapporto in modo stabile. Al contrario, nel 2025 aumenta nettamente la quantità complessiva di detenzione associata a ciascun rimpatrio realizzato dai Cpr. Ancora più delicata è la situazione delle persone appartenenti a nazionalità verso le quali le prospettive aggregate di esecuzione risultano estremamente basse: un dato che non consente di giudicare il singolo caso, ma che rende tanto più stringente l'esigenza di verificare concretamente l'esistenza di una ragionevole prospettiva di allontanamento.

La divergenza fra capacità coercitiva e capacità esecutiva ha infine anche una dimensione economica.

Negli anni più recenti aumentano le risorse assorbite dall'infrastruttura detentiva mentre diminuiscono i rimpatri realizzati a partire dai centri. Tra il 2023 e il 2025 la spesa detentiva per ciascun risultato esecutivo cresce del 156,5% e del 178% se si considera la sola spesa corrente. Il dato non rappresenta il "prezzo" di un singolo rimpatrio, ma mostra il deterioramento del rapporto tra risorse mobilitate e risultati prodotti. Anche sotto questo profilo, l'espansione della capacità di trattenere non equivale dunque a un'espansione della capacità di rimpatriare.

La politica di rimpatrio italiana appare, in definitiva, attraversata da una tensione fondamentale. Da un lato, lo Stato può aumentare con relativa facilità la propria capacità di adottare provvedimenti, trattenere persone e mobilitare risorse coercitive. Dall'altro, la possibilità di trasformare quei provvedimenti in partenze effettive continua a dipendere da condizioni giuridiche, diplomatiche e operative che non possono essere prodotte unilateralmente. È in questa distanza che si misura il limite di una strategia fondata prevalentemente sull'espansione della coercizione.

Misurare seriamente una politica di rimpatrio significa quindi valutare non soltanto quanti allontanamenti produce, ma attraverso quali dispositivi li ottiene, quali costi coercitivi ed economici impone e quanti di quei costi siano realmente indispensabili.

APPENDICE METODOLOGICA

Fonti e costruzione del dataset

Non esiste una fonte pubblica unica che consenta di ricostruire in modo coerente l'andamento dei provvedimenti di allontanamento e dei rimpatri in Italia nel periodo 2015-2025. Il dataset utilizzato nel report è stato quindi costruito dal progetto *Trattenuti* integrando più fonti ufficiali e sfruttandone, quando possibile, la parziale sovrapposizione per effettuare controlli incrociati.

Le principali fonti utilizzate sono:

- » la Corte dei conti, per i dati sulle decisioni di rimpatrio e sui rimpatri eseguiti per nazionalità nel periodo 2018-2021;
- » il Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, per i dati acquisiti tramite accesso civico generalizzato, che costituiscono la principale fonte per la disaggregazione per nazionalità e modalità nel periodo 2022-2024 e per i dati aggregati del 2025;
- » il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, utilizzato soprattutto per il controllo della serie dei rimpatri forzati e per le informazioni sui voli charter;
- » le Relazioni sulla performance e le Relazioni al Parlamento sullo stato della sicurezza e sull'attività delle Forze di polizia, entrambe del Ministero dell'Interno, utilizzate sia per integrare alcune serie quantitative sia, soprattutto, per ricostruire l'organizzazione materiale delle operazioni, la cooperazione con i paesi terzi, le procedure di identificazione e riammissione e l'assetto dei programmi di rimpatrio volontario assistito.

I dati sul funzionamento dei Cpr e dei Ctra provengono interamente dall'archivio del progetto *Trattenuti* e sono stati raccolti attraverso richieste di accesso civico indirizzate al Ministero dell'Interno, al Ministero della Difesa, alle Prefetture e alle Questure competenti per territorio. Le fonti sui costi della politica di rimpatrio e del sistema detentivo sono descritte più avanti, insieme ai criteri utilizzati per la ricostruzione della spesa.

Le fonti amministrative narrative richiedono una cautela specifica. Le spiegazioni che esse forniscono dei successi e delle difficoltà operative sono state trattate come attribuzioni dell'amministrazione, non come valutazioni indipendenti, e confrontate quando possibile con le serie quantitative e con altre fonti istituzionali.

Definizioni e perimetro delle grandezze

Ai fini del presente report, la serie generale distingue tre modalità di rimpatrio:

- » *rimpatri forzati*: allontanamenti materialmente eseguiti dall'amministrazione tramite charter o collegamenti di linea con o senza scorta;
- » *ottemperanze autonome*: partenze effettuate in adempimento di un ordine di allontanamento senza accompagnamento materiale dell'amministrazione;
- » *rimpatri volontari assistiti* (Rva): ritorni realizzati attraverso specifici programmi che prevedono assistenza al viaggio e, in diversa misura, misure di reintegrazione.

Il totale dei rimpatriati nella serie generale è ottenuto sommando queste tre componenti. I provvedimenti di allontanamento comprendono invece le espulsioni e i respingimenti differiti disposti dal Questore ai sensi dell'art. 10, comma 2, del D.lgs. 286/1998; non comprendono i respingimenti immediati alla frontiera di cui all'art. 10, comma 1, D.lgs. 286/1998.

Il tasso di esecuzione generale è calcolato come rapporto fra il totale dei rimpatri registrati e il numero dei provvedimenti di allontanamento adottati nello stesso anno o periodo. Non si tratta di un tasso di coorte: i dati disponibili non consentono di collegare il singolo provvedimento alla sua eventuale esecuzione e gli Rva possono riguardare anche persone non destinatarie di un provvedimento di allontanamento. L'indicatore misura quindi in termini aggregati la relazione fra volume dei provvedimenti adottati e capacità complessiva del sistema di realizzare rimpatri.

Nelle analisi per nazionalità il numeratore comprende invece soltanto rimpatri forzati e ottemperanze autonome, poiché gli Rva non sono disponibili con tale disaggregazione.

Costruzione e controllo della serie dei rimpatri

La terminologia delle fonti ufficiali non è perfettamente stabile. In particolare, la voce definita nel Cruscotto statistico giornaliero del Ministero dell'Interno come "rimpatri forzati" comprende in diversi anni anche le partenze che nella base dati del progetto *Trattenuti* vengono classificate separatamente come ottemperanze autonome. Per preservare la comparabilità nel tempo e rendere possibile l'analisi del ricorso alla

coercizione, il report adotta quindi una classificazione funzionale costante fondata sulla modalità materiale dell'esecuzione.

Dal 2018 in avanti i totali ricostruiti dal progetto *Trattenuti* e quelli pubblicati nel Cruscotto ministeriale coincidono o presentano scarti molto contenuti. Le differenze riguardano soprattutto la classificazione delle modalità più che il numero complessivo dei rimpatri. Gli anni 2015-2017 richiedono maggiore cautela per la

diversa composizione delle categorie disponibili.

Per il 2018 la precedente ricostruzione degli ottemperanti presentava una discrepanza più rilevante. Sono stati mantenuti i 6.398 rimpatri forzati attestati dalla serie analitica e assunto come totale delle esecuzioni non assistite il valore di 6.848 sul quale coincidono Corte dei conti e Cruscotto, il numero degli ottemperanti, pari a 450, è stato ricostruito per differenza e deve essere considerato un valore stimato.

TABELLA N. 4 - Confronto fra Base dati Trattenuti, Corte dei conti e Cruscotto del Ministero dell'Interno

Anno	Base dati Trattenuti: rimpatri forzati	Base dati Trattenuti: ottemperanti	Base dati Trattenuti: Rva	Base dati Trattenuti: totale rimpatri	Corte dei conti: rimpatri eseguiti	Cruscotto statistico Ministero agosto 2026: rimpatri forzati	Cruscotto statistico Ministero agosto 2026: Rva	Cruscotto statistico Ministero agosto 2026: totale rimpatri	Scarto Cruscotto/ Base dati Trattenuti
2015	5.505	472	411	6.388		5.505		5.505	-883
2016	5.817	317	136	6.270		5.817	136	5.953	-317
2017	6.514	418	869	7.801		6.514	869	7.383	-418
2018	6.398	450	1.185	8.033	6.848	6.848	1.185	8.033	0
2019	6.531	523	384	7.438	7.073	7.073	384	7.457	19
2020	3.351	256	268	3.875	3.607	3.607	268	3.875	0
2021	3.420	418	347	4.185	3.838	3.837	347	4.184	-1
2022	3.916	388	145	4.449		4.305	145	4.450	1
2023	4.267	476	45	4.788		4.751	45	4.796	8
2024	4.625	789	290	5.704		5.414	290	5.704	0
2025	4.784	1.313	675	6.772		6.097	675	6.772	0

Serie per nazionalità e modalità esecutiva

La profondità temporale delle disaggregazioni varia. Le serie aggregate coprono il periodo 2015-2025; la disaggregazione per nazionalità è sufficientemente completa per il 2018-2024; quella congiunta per nazionalità e modalità esecutiva è disponibile soltanto dal 2022.

Per il periodo 2018-2021 i dati per nazionalità derivano principalmente dalla Corte dei conti; dal 2022 al 2024 vengono utilizzati quelli trasmessi direttamente dal Ministero dell'Interno. Il passaggio tra le due fonti impone cautela, anche se la continuità dei valori suggerisce una sostanziale comparabilità per le analisi aggregate.

Per il 2025 il Ministero ha fornito soltanto i dati complessivi. La disaggregazione per nazionalità non è quindi utilizzata, salvo per specifiche modalità per le quali esistono fonti

autonome, come i rimpatri via charter documentati dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

Dati sui Cpr e indicatori di intensità detentiva

I dati sui Cpr derivano interamente da richieste di accesso civico rivolte al Ministero dell'Interno, alle Prefetture e alle Questure competenti per territorio e comprendono, secondo la disponibilità delle risposte, ingressi, rimpatri eseguiti a partire dai centri, capienza e permanenza media.

Per valutare il rapporto fra quantità di detenzione prodotta e risultati esecutivi è stato costruito un indicatore di giornate complessive stimate di trattenimento per rimpatrio. Per ciascun Cpr, il numero degli ingressi annuali è stato moltiplicato per la

permanenza media registrata nella struttura; i valori così ottenuti sono stati sommati e rapportati al numero complessivo dei rimpatri eseguiti dai Cpr nello stesso anno.

L'indicatore non misura la durata media del trattenimento delle sole persone successivamente rimpatriate. Comprende anche la detenzione delle persone che lasciano il centro con esiti diversi dal rimpatrio e deve essere interpretato come una stima dell'intensità detentiva complessiva associata ai risultati esecutivi del sistema. Per il 2025, non essendo disponibile la permanenza media distinta per singolo Cpr, è stata utilizzata la permanenza media aggregata.

Anche i rapporti tra ingressi nei Cpr, rimpatri e tassi di esecuzione per nazionalità sono indicatori aggregati: non consentono di inferire la rimpatriabilità del singolo trattenuto né la legittimità del singolo provvedimento di detenzione.

Ricostruzione della spesa e indicatori economici

La ricostruzione economica integra dati relativi alla gestione dei centri, alla manutenzione ordinaria, alle manutenzioni straordinarie, agli allestimenti e alla realizzazione di nuove strutture. Le fonti disponibili non consentono di quantificare in modo completo tutti i costi collegati alla politica di trattenimento e rimpatrio: spese per personale, trasporto, sicurezza, giustizia, sanità e altri servizi sono infatti distribuite fra amministrazioni e capitoli differenti e sono disponibili soltanto in parte.

I valori presentati nel report devono quindi essere interpretati come una stima prudenziale della spesa documentabile, non come il costo complessivo del sistema.

Ai fini dell'analisi, gestione e manutenzione ordinaria sono raggruppate come spesa corrente, mentre manutenzioni straordinarie, allestimenti e realizzazione di nuove strutture costituiscono la componente infrastrutturale. Si tratta di una classificazione analitica, che non coincide necessariamente con quella contabile adottata dalle singole amministrazioni.

Il perimetro generale comprende Cpr e Ctra, poiché per alcune strutture, in particolare il complesso di Gjadër, le fonti non consentono di separarne integralmente i costi. Per verificare che i risultati non dipendano esclusivamente da tale scelta, l'analisi relativa agli anni più recenti viene replicata anche limitando il perimetro ai soli Cpr situati sul territorio italiano.

L'indicatore di spesa detentiva per rimpatrio è ottenuto dividendo la spesa documentata per il numero dei rimpatri realizzati a partire dai centri nello stesso anno. Viene calcolato sia sulla spesa complessiva sia sulla sola spesa corrente. Non rappresenta il costo causale del singolo rimpatrio, ma un rapporto fra risorse assorbite dall'infrastruttura detentiva e risultati esecutivi prodotti.

Il valore convenzionale del costo medio del rimpatrio determinato annualmente dall'amministrazione è utilizzato separatamente e, quando sommato alla spesa detentiva per rimpatrio, produce esclusivamente una stima composita indicativa, non una misura osservata del costo effettivo di ciascuna operazione.

Accuratezza, comparabilità e limiti

I dati provenienti da PDF o scansioni hanno richiesto in alcuni casi trascrizione manuale. I valori sono stati verificati, quando possibile, confrontando le somme delle singole voci con i totali dichiarati e sfruttando la sovrapposizione fra fonti differenti.

Le denominazioni delle nazionalità sono state normalizzate per rendere comparabili le serie. In presenza di scarti nulli o molto contenuti fra fonti ufficiali è stata generalmente mantenuta la base dati del progetto *Trattenuti*, privilegiando la continuità e il maggior dettaglio analitico. Le discrepanze più rilevanti sono state invece riesaminate sulle fonti originarie. Restano alcuni casi anomali, segnalati nel testo quando incidono sull'interpretazione.

Persistono infine limiti strutturali che i controlli incrociati non possono superare. Mancano dati sistematici sui costi delle singole modalità di esecuzione, sulle risorse umane impiegate, sugli esiti dei ricorsi e, soprattutto, informazioni che consentano di seguire longitudinalmente il percorso individuale dal provvedimento di allontanamento alla sua eventuale esecuzione. Per questa ragione tutti i rapporti utilizzati nel report devono essere letti come indicatori aggregati del funzionamento del sistema, non come stime della probabilità individuale di rimpatrio.

A red line graphic that starts from the left edge of the page, curves upwards and to the right, then loops back to the left, ending in a small oval shape.

act!onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Via Carlo Tenca, 14
20124 - Milano
Tel. +39 02 742001
Fax +39 02 29533683

Via Ludovico di Savoia, 2B
00185 - Roma
Tel. +39 06 45200510
Fax +39 06 5780485

Via San Carlo, 32
80133 - Napoli
Tel. +39 081 9766758

Codice Fiscale
09686720153



informazioni@actionaid.org
www.actionaid.it