



XI Consiliatura 2023-2028

Quaderni del CNEL

Governare la mobilità.

Analisi comparata delle politiche
migratorie nei Paesi OCSE

Numero 32, giugno 2026



www.cnel.it



XI Consiliatura 2023 - 2028

Quaderni del CNEL

Governare la mobilità.

Analisi comparata delle politiche
migratorie nei Paesi OCSE

Numero 32, giugno 2026



CONSIGLIO NAZIONALE

DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Il presente Quaderno è stato elaborato dalla dott.ssa Michela D'Ambrosio, titolare di borsa di studio conferita con determinazione del Segretario Generale n. 50 del 20 marzo 2026, nell'ambito dell'attività di ricerca svolta presso la Segreteria Tecnica del Presidente afferente alla Struttura di supporto all'esercizio delle funzioni di indirizzo e programmazione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, e presentato all'Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione degli stranieri (O.N.C.) nel corso della seduta del 25 giugno 2026.

I Quaderni del CNEL

Nei Quaderni scientifici del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, rivolti alla comunità scientifica e ai cittadini, sono pubblicati studi presentati da esperti del Consiglio ovvero da ricercatori e studiosi esterni, nell'ambito di accordi di collaborazione o di seminari presso il CNEL. In tal modo si intende contribuire al dibattito scientifico, anche al fine di ottenere contributi utili all'arricchimento delle riflessioni e delle proposte sui temi in discussione presso il Consiglio stesso.

La scelta degli argomenti e dei metodi di indagine riflette gli interessi dei ricercatori. Le opinioni espresse e le conclusioni sono attribuibili esclusivamente agli autori e non impegnano in alcun modo il Consiglio.

Direttore Responsabile

Renato Brunetta - *Presidente CNEL*



Abstract

La mobilità internazionale costituisce una componente strutturale delle trasformazioni economiche, demografiche e sociali che interessano i Paesi appartenenti all'area OCSE. Negli ultimi anni, nonostante una parziale normalizzazione dei flussi successiva alla fase pandemica, i movimenti migratori hanno continuato a mantenersi su livelli storicamente elevati, interessando canali differenti quali lavoro, famiglia, studio e protezione internazionale.

Il presente lavoro analizza in prospettiva comparata le politiche migratorie adottate nei principali Paesi OCSE, con l'obiettivo di individuare le caratteristiche dei diversi modelli di governance della mobilità internazionale e di valutarne punti di forza, criticità e risultati. L'analisi prende in esame i principali strumenti di regolazione degli ingressi, i sistemi di asilo e protezione internazionale, le procedure di regolarizzazione e cambio di status, le politiche di integrazione e i percorsi di accesso alla cittadinanza.

La comparazione evidenzia una crescente differenziazione delle strategie nazionali. Pur in presenza di approcci normativi e istituzionali diversi, emerge una tendenza comune verso una gestione selettiva dei flussi migratori, accompagnata da un rafforzamento degli strumenti di programmazione, controllo amministrativo e integrazione. I risultati mostrano inoltre come l'efficacia delle politiche migratorie dipenda non soltanto dalle regole di ingresso, ma anche dalla capacità delle istituzioni di garantire procedure efficienti, percorsi giuridici prevedibili e adeguati strumenti di inclusione sociale ed economica.

Particolare attenzione è dedicata al caso italiano, esaminato alla luce delle esperienze internazionali considerate. Il confronto evidenzia l'importanza del coordinamento tra programmazione degli ingressi, fabbisogni del mercato del lavoro, capacità amministrativa, integrazione e cittadinanza, individuando alcuni possibili ambiti di rafforzamento delle politiche pubbliche.

Indice

GOVERNARE LA MOBILITÀ. ANALISI COMPARATA DELLE POLITICHE MIGRATORIE NEI PAESI OCSE

Michela D'Ambrosio

Introduzione	15
Capitolo 1. Il quadro globale e OCSE della mobilità internazionale	17
1.1. La migrazione come fenomeno strutturale, non eccezionale	17
1.2. Stock, flussi e categorie: perché i numeri non sono intercambiabili	18
1.3. L'area OCSE come principale spazio di destinazione regolata.....	20
1.4. Lavoro, famiglia, studio e protezione: canali diversi, logiche diverse	21
1.5. Migrazioni forzate e pressione sui sistemi di asilo.....	23
1.6. Migrazione e sviluppo: il ruolo delle rimesse	24
1.7. Criteri per valutare le politiche migratorie	25
Capitolo 2. Modelli di governance migratoria nei Paesi OCSE	26
2.1. Le variabili comparative	27
2.2. Il modello selettivo-programmatorio	29
2.3. Il modello europeo a canali plurimi	30
2.4. Il modello di attrazione delle competenze.....	32
2.5. Il modello restrittivo post-picco	34
2.6. Il modello di regolarizzazione-emersione	35
2.7. Il modello demografico-lavoristico	37
2.8. Matrice dei modelli nazionali	39
Capitolo 3. La composizione dei flussi migratori nei Paesi OCSE: lavoro, famiglia, studio e protezione internazionale	41
3.1. Misurare i flussi: categorie, definizioni e limiti comparativi	42
3.2. Sintesi del quadro OCSE	43
3.3. Il canale del lavoro: selezione qualificata, stagionalità e programmi temporanei	44

3.4. La migrazione familiare: fattore di stabilizzazione e indicatore di radicamento sociale	46
3.5. La mobilità studentesca internazionale: dalla formazione all'attrazione di attrazione del capitale umano	47
3.6. Asilo e protezione internazionale	48
3.7. L'Unione europea: primi permessi di soggiorno e specificità dei dati Eurostat	49
3.8. La composizione dei canali migratori nei principali Paesi OCSE	51
Capitolo 4. Asilo, frontiere, irregolarità e ritorni	55
4.1. Protezione internazionale e governo dei confini	55
4.2. Il quadro OCSE: livelli record di domande d'asilo.....	57
4.3. L'Unione europea: concentrazione delle domande e trasformazione delle rotte migratorie.....	59
4.4. Irregolarità, controllo delle frontiere e limiti degli indicatori di <i>enforcement</i>	61
4.5. Ritorni e rimpatri: il divario tra decisione amministrativa ed esecuzione effettiva	63
4.6. Il Patto UE su migrazione e asilo: responsabilità condivisa, solidarietà e gestione delle frontiere.....	65
4.7. Esternalizzazione, cooperazione con Paesi terzi e tutela dei diritti fondamentali.....	67
4.8. Valutazione critica e implicazioni di <i>policy</i>	69
Capitolo 5. Regolarizzazioni e cambi di status.....	71
5.1. L'importanza della regolarizzazione.....	71
5.2. Regolarizzazione, sanatoria, emersione e cambio di status	72
5.3. La regolarizzazione come indicatore di capacità amministrativa	74
5.4. Spagna: dall' <i>arraigo</i> alla regolarizzazione straordinaria.....	75
5.5. Francia: la regolarizzazione selettiva nei mestieri in tensione.....	77
5.6. Portogallo: dalla manifestazione di interesse alla crisi dell'arretrato.....	78
5.7. Italia: sanatorie settoriali, decreto flussi e fragilità dei canali ordinari	79
5.8. Transizioni programmate: il caso canadese e la logica della <i>two-step migration</i>	83

5.9. Stati Uniti e Corea del Sud: protezioni temporanee e regolarizzazioni mirate	84
5.10. Criteri di valutazione delle regolarizzazioni	85
Capitolo 6. Cittadinanza e naturalizzazione.....	89
6.1. La cittadinanza come esito giuridico dell'integrazione	89
6.2. Analisi quantitativa delle naturalizzazioni OCSE e UE nel 2024.....	90
6.3. Perché le acquisizioni di cittadinanza non misurano i nuovi ingressi	92
6.4. Modelli giuridici di accesso alla cittadinanza	93
6.5. Requisiti comparati nei principali Paesi OCSE	94
6.6. Lingua, test civici, reddito e condotta: la crescente condizionalità della cittadinanza	97
6.7. Doppia cittadinanza e costo della naturalizzazione.....	99
6.8. Capacità amministrativa, tempi e arretrati.....	100
6.10. Valutazione critica e implicazioni di <i>policy</i>	101
Capitolo 7. L'Italia nel contesto comparato OCSE	103
7.1. Le caratteristiche del modello italiano.....	103
7.2. Demografia, stock migratorio e popolazione straniera residente.....	104
7.3. Flussi regolari, permessi di soggiorno e composizione dei canali	106
7.4. Programmazione degli ingressi per lavoro e decreto flussi	107
7.5. Asilo, sbarchi e distinzione tra pressione di frontiera e migrazione ordinaria	109
7.6. Regolarizzazione, emersione e stabilizzazione di fatto	111
7.7. Cittadinanza: elevato numero di acquisizioni e tempi prolungati di accesso	112
7.8. Valutazione critica e opzioni di <i>policy</i>	115
Capitolo 8. Valutazione delle politiche migratorie e prospettive di governance	118
8.1. Il superamento della dicotomia tra apertura e chiusura	118
8.2. Criteri di valutazione delle politiche migratorie.....	120
8.3. Criticità trasversali dei sistemi OCSE.....	121
8.4. <i>Trade-off</i> strutturali della governance migratoria.....	123

8.6. Un quadro di valutazione per le politiche migratorie	128
8.7. Implicazioni per l'Italia	129
Conclusioni. Verso una governance migratoria fondata su programmazione, capacità amministrativa e integrazione.....	132
Appendice A – Profili nazionali e modelli di governance migratoria nei Paesi OCSE.....	135
A.1. Criterio di lettura delle schede Paese	135
A.2. Europa e area Schengen	136
A.3. Economie anglosassoni.....	143
A.4. Asia orientale e Pacifico	146
A.5. Quadro comparativo sintetico	148
A.6. Lettura trasversale dei casi nazionali	152
Appendice B – Indice delle tabelle	153
Bibliografia e fonti ufficiali.....	160



Governare la mobilità. Analisi
comparata delle politiche migratorie
nei Paesi OCSE

*Michela D'Ambrosio*¹

Introduzione

La migrazione internazionale è divenuta una delle principali questioni di governo delle democrazie avanzate. L'invecchiamento della popolazione, l'evoluzione dei mercati del lavoro, la crescente internazionalizzazione dei percorsi formativi e professionali, nonché il permanere di crisi geopolitiche e umanitarie, contribuiscono a rendere le migrazioni un fenomeno stabile e rilevante per l'azione pubblica. In questo contesto, le politiche migratorie assumono una funzione che va oltre la mera regolazione degli ingressi. Esse incidono sulla capacità degli Stati di rispondere ai fabbisogni produttivi, garantire il rispetto degli obblighi internazionali, favorire l'integrazione sociale e assicurare il corretto funzionamento delle amministrazioni competenti. La qualità della governance migratoria dipende pertanto dall'equilibrio tra esigenze economiche, tutela dei diritti, sostenibilità amministrativa e coesione sociale.

Il presente lavoro analizza le politiche migratorie adottate nei principali Paesi OCSE attraverso una prospettiva comparata. L'obiettivo è individuare gli elementi che caratterizzano i diversi modelli di gestione della mobilità internazionale, evidenziandone punti di forza, criticità e implicazioni per le politiche pubbliche. L'analisi prende in considerazione l'insieme dei principali strumenti di governo del fenomeno migratorio: i canali di ingresso per lavoro, famiglia e studio; i sistemi di asilo e protezione internazionale; le politiche di contrasto all'irregolarità e di rimpatrio; le procedure di regolarizzazione; i percorsi di accesso alla cittadinanza; la capacità amministrativa delle istituzioni coinvolte.

La comparazione è fondata sull'assunto che le politiche migratorie non possano essere lette attraverso categorie binarie, e che la distinzione tra Paesi aperti e Paesi chiusi è analiticamente insufficiente. Quasi tutti i principali ordinamenti combinano elementi di apertura e restrizione: attraggono lavoratori qualificati, studenti, personale sanitario o lavoratori stagionali, ma al tempo stesso irrigidiscono l'asilo, limitano alcuni ricongiungimenti familiari, rafforzano i requisiti linguistici e civici, riducono determinati canali temporanei o accelerano le procedure di

¹ Titolare di borsa di studio per attività di ricerca presso la Segreteria Tecnica del Presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

rimpatrio. La linea di frattura più significativa non è quindi tra accoglienza e chiusura, ma tra sistemi capaci di governare la mobilità attraverso canali ordinari, prevedibili e amministrativamente efficienti e sistemi che intervengono prevalentemente *ex post*, attraverso sanatorie, regolarizzazioni, procedure emergenziali o lunghi percorsi di stabilizzazione. Per questa ragione l'analisi privilegia una lettura multidimensionale, orientata a comprendere il rapporto tra obiettivi dichiarati, strumenti adottati e risultati conseguiti.

All'interno di tale quadro, particolare attenzione è dedicata al caso italiano. L'Italia costituisce un esempio significativo di sistema nel quale convivono esigenze di programmazione degli ingressi, domanda di lavoro proveniente da comparti strategici, ricorso periodico a strumenti di emersione e regolarizzazione e percorsi relativamente lunghi verso la piena integrazione giuridica. L'esperienza italiana viene pertanto esaminata alla luce delle evidenze emerse dal confronto internazionale, con l'obiettivo di individuare possibili linee di miglioramento della governance migratoria.

L'elaborato si articola in otto capitoli. Dopo l'inquadramento del fenomeno migratorio nel contesto globale e OCSE, vengono analizzati i principali modelli di politica migratoria, la composizione dei flussi, le politiche di asilo e controllo delle frontiere, le regolarizzazioni, la cittadinanza e il caso italiano. Il capitolo finale propone una valutazione comparata delle principali esperienze esaminate e individua alcune indicazioni di *policy* utili a rafforzare la capacità di governo della mobilità internazionale.

Capitolo 1

Il quadro globale e OCSE della mobilità internazionale

Sommario del capitolo

Il presente capitolo colloca la mobilità internazionale all'interno delle trasformazioni strutturali che caratterizzano le economie avanzate e i sistemi sociali contemporanei. Pur interessando una quota minoritaria della popolazione mondiale, la migrazione internazionale rappresenta una componente sempre più rilevante delle dinamiche demografiche, dei mercati del lavoro, dei sistemi familiari, dell'istruzione superiore e dei regimi di protezione internazionale.

L'analisi offre un quadro teorico e interpretativo utile alla comprensione delle evidenze comparative sviluppate nei capitoli successivi, soffermandosi sulle principali dimensioni statistiche e concettuali del fenomeno, sui canali di ingresso, sulle migrazioni forzate, sul ruolo delle rimesse e sui criteri di valutazione delle politiche migratorie.

1.1. La migrazione come fenomeno strutturale, non eccezionale

Nel dibattito pubblico la migrazione internazionale viene frequentemente rappresentata come una condizione emergenziale permanente. L'osservazione dei dati disponibili a livello globale suggerisce tuttavia una lettura più articolata. Da un lato, il numero assoluto dei migranti internazionali è cresciuto in modo significativo negli ultimi decenni; dall'altro, la quota dei migranti sulla popolazione mondiale resta relativamente contenuta.

Secondo il *World Migration Report 2026*, a metà 2024 circa 304 milioni di persone vivevano in un Paese diverso da quello di nascita, pari al 3,7% della popolazione mondiale. Il dato risulta notevolmente superiore a quello registrato nel 1990, ma conferma che la larghissima maggioranza della popolazione mondiale continua a vivere nel proprio Paese di origine.²

² International Organization for Migration (2026), *World Migration Report 2026*, Geneva, <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2026>.

Questa duplice natura – quantitativamente rilevante ma demograficamente minoritaria – costituisce un elemento essenziale per una corretta interpretazione del fenomeno. La migrazione incide significativamente sui mercati del lavoro, sui sistemi di welfare, sugli equilibri demografici e sulle relazioni internazionali; tuttavia, essa non descrive un mondo caratterizzato da una mobilità generalizzata.

La mobilità internazionale continua, infatti, ad essere un fenomeno selettivo, che richiede disponibilità di risorse economiche, reti relazionali, capitale umano, opportunità di accesso legale oppure la disponibilità ad assumere rischi elevati. In tale prospettiva, la migrazione non può essere considerata un evento eccezionale, bensì una componente ordinaria delle società contemporanee.

Ne consegue che una politica migratoria efficace dovrebbe orientarsi alla gestione strutturale del fenomeno piuttosto che all'inseguimento ciclico dell'emergenza. Quando gli Stati interpretano la migrazione come un evento straordinario, tendono a produrre normative instabili, procedure eccezionali, accumulo di arretrati amministrativi e una crescente dipendenza da interventi correttivi. Al contrario, quando la considerano una dimensione ordinaria della vita economica e sociale, possono programmare gli ingressi, definire criteri trasparenti, rafforzare i controlli legali e promuovere percorsi di integrazione più efficaci.

1.2. Stock, flussi e categorie: perché i numeri non sono intercambiabili

Uno dei principali fattori di distorsione nel dibattito pubblico sull'immigrazione rappresentato dall'utilizzo indistinto di categorie statistiche differenti. Parlare di immigrati, stranieri, richiedenti asilo, rifugiati, irregolari, nuovi ingressi o naturalizzati come se fossero categorie sovrapponibili genera frequentemente interpretazioni fuorvianti e decisioni pubbliche non adeguatamente fondate sull'evidenza empirica.

Lo **stock migratorio** misura il numero di persone nate all'estero o straniere presenti in un Paese in un determinato momento. I **flussi migratori**, invece, misurano gli ingressi o le uscite registrati in un dato periodo. Le **acquisizioni di cittadinanza** indicano il numero di individui che ottengono la cittadinanza del Paese ospitante e spesso riguardano persone residenti da molti anni. Le **domande d'asilo** misurano richieste di protezione internazionale e non equivalgono ai riconoscimenti effettivi dello status di

protezione. Analogamente, i **permessi di soggiorno** possono riferirsi a ingressi iniziali, rinnovi, conversioni di titoli o procedure di regolarizzazione, a seconda delle definizioni adottate dalle singole fonti statistiche e dai diversi ordinamenti nazionali.

La distinzione tra queste categorie assume particolare rilevanza anche sul piano delle politiche pubbliche. Un Paese può registrare un elevato numero di acquisizioni di cittadinanza perché una consistente coorte di immigrati giunti negli anni precedenti ha maturato i requisiti previsti dalla normativa; può presentare una popolazione nata all'estero numerosa ma registrare un numero limitato di nuovi ingressi annuali; può ricevere molte domande di asilo pur riconoscendo la protezione soltanto a una quota ridotta dei richiedenti; oppure può caratterizzarsi per pochi ingressi permanenti ma un ampio ricorso a forme di lavoro temporaneo.

Tabella 1.2 - Grandezze migratorie e significato analitico

Grandezza	Che cosa misura	Errore interpretativo da evitare
Stock di migranti	Persone nate all'estero o straniere residenti in un dato momento	Scambiarlo per nuovi arrivi annuali
Flussi permanenti	Ingressi o cambi di status con prospettiva stabile o di lungo periodo	Sommarli automaticamente ai permessi temporanei
Primi permessi di soggiorno	Primo titolo rilasciato in un dato Paese e anno	Considerarli sempre come ingressi fisici
Domande di asilo	Richieste di protezione presentate	Confonderle con riconoscimenti di status
Acquisizioni di cittadinanza	Persone che diventano cittadine	Interpretarle come immigrazione recente
Regolarizzazioni	Passaggio da irregolarità o precarietà amministrativa a status legale	Confonderle con ingressi dall'estero

Fonte: elaborazione su tassonomie OCSE, Eurostat, IOM e UNHCR.

1.3. L'area OCSE come principale spazio di destinazione regolata

I Paesi OCSE costituiscono una delle principali aree di destinazione della mobilità internazionale contemporanea. Tale centralità deriva dalla combinazione di economie ad alto reddito, processi di invecchiamento demografico e istituzioni capaci di regolamentare l'accesso al territorio, al mercato del lavoro e alla cittadinanza. Questa configurazione rende l'area OCSE un osservatorio privilegiato per l'analisi delle tensioni e delle trasformazioni che caratterizzano la governance migratoria contemporanea.

Nel 2024 la migrazione permanente verso l'area OCSE si è mantenuta su livelli storicamente elevati. Il dato conferma il consolidamento della mobilità internazionale come componente ordinaria delle economie avanzate, pur in presenza di un rallentamento rispetto ai livelli eccezionali registrati nella fase di ripresa successiva alla pandemia.³

La migrazione verso l'area OCSE presenta tuttavia caratteristiche differenziate. Stati Uniti, Canada, Australia e Nuova Zelanda vantano una lunga tradizione di immigrazione programmata o selettiva. L'Unione europea combina invece diversi canali di mobilità, tra cui la libera circolazione interna, il ricongiungimento familiare, l'immigrazione per lavoro, la mobilità studentesca e la protezione internazionale. Giappone e Corea del Sud, storicamente caratterizzati da politiche più restrittive, stanno progressivamente ampliando i canali di ingresso per rispondere alle crescenti esigenze derivanti dall'invecchiamento della popolazione e dalla carenza di manodopera.

Le dinamiche recenti evidenziano una tendenza apparentemente contraddittoria. Le economie avanzate continuano ad avere bisogno della migrazione, ma cercano al tempo stesso di renderla più selettiva, maggiormente temporanea o subordinata a requisiti più stringenti. Ne deriva una configurazione delle politiche migratorie fondata su un doppio binario: apertura verso alcune categorie di migranti e maggiore restrizione verso altre.

Da una parte, gli Stati mantengono o ampliano i canali destinati a lavoratori qualificati, personale sanitario, studenti internazionali, lavoratori stagionali

³ OECD, *International Migration Outlook 2025*, OECD Publishing, Paris, 2025.

e figure professionali richieste dai mercati del lavoro. Dall'altra, introducono limitazioni più severe in materia di asilo, ricongiungimento familiare, visti per familiari, percorsi post-studio e accesso alla permanenza stabile. Tale selezione tende a produrre una gerarchizzazione dei percorsi migratori, nella quale alcune categorie risultano particolarmente valorizzate, altre semplicemente tollerate e altre ancora scoraggiate.

Tabella 1.3 - Indicatori di quadro globale, OCSE e UE (anno 2024)

Indicatore	Valore	Fonte primaria
Migranti internazionali nel mondo	circa 304 milioni	IOM / UN DESA
Quota sulla popolazione mondiale	3,7%	IOM / UN DESA
Persone forzatamente sfollate	123,2 milioni	UNHCR
Nuovi immigrati permanenti OCSE	6,2 milioni	OCSE
Permessi/autorizzazioni di lavoro temporaneo OCSE	circa 2,3 milioni	OCSE
Studenti internazionali terziari OCSE	oltre 1,8 milioni	OCSE
Nuove domande di asilo OCSE	circa 3 milioni	OCSE
Primi permessi di soggiorno UE a cittadini non UE	3,5 milioni	Eurostat
Acquisizioni di cittadinanza UE	quasi 1,2 milioni	Eurostat

Fonte: elaborazione su OCSE, IOM/UN DESA, UNHCR ed Eurostat. I valori sono arrotondati per consentire la comparazione.

1.4. Lavoro, famiglia, studio e protezione: canali diversi, logiche diverse

La migrazione internazionale non costituisce un fenomeno omogeneo. I diversi canali di ingresso rispondono a finalità differenti e producono effetti istituzionali distinti.

La migrazione familiare è generalmente conseguente a processi migratori già avvenuti e si fonda sul diritto all'unità familiare. La migrazione per

lavoro rappresenta invece l'ambito nel quale gli Stati esercitano in misura maggiore la propria capacità di selezione. La mobilità per studio si colloca in una posizione intermedia tra formazione internazionale e potenziale immigrazione qualificata. La protezione internazionale, infine, discende da obblighi giuridici e umanitari e non da esigenze di programmazione economica.

In molti Paesi la migrazione familiare continua a rappresentare il principale fattore di stabilizzazione delle comunità immigrate. Proprio perché fondata su legami familiari preesistenti, essa risulta meno facilmente governabile attraverso strumenti di natura economica.

La migrazione per lavoro costituisce invece il terreno privilegiato per l'adozione di strumenti selettivi quali quote di ingresso, sistemi a punti, elenchi delle professioni carenti, soglie salariali minime, meccanismi di sponsorizzazione datoriale e programmi per lavoratori altamente qualificati.

L'espansione dei regimi di ingresso temporaneo pone una questione di particolare rilevanza. La temporaneità risulta coerente quando risponde a esigenze stagionali, formative o effettivamente transitorie. Diventa invece problematica quando viene utilizzata per soddisfare fabbisogni strutturali senza prevedere percorsi credibili di stabilizzazione. In tali circostanze si rischia di generare una categoria di lavoratori essenziali sotto il profilo economico ma caratterizzati da una persistente fragilità giuridica, esposti alla dipendenza dal datore di lavoro, all'incertezza dei rinnovi e a limitate opportunità di integrazione.

Tabella 1.4 - Canali di ingresso e logiche di *policy*

Canale	Logica prevalente	Strumenti tipici	Rischio principale
Lavoro qualificato	Selezione economica e capitale umano	Punti, <i>salary thresholds</i> , sponsor, liste <i>shortage</i>	Eccessiva selettività o competizione globale per talenti
Lavoro stagionale o settoriale	Risposta a carenze specifiche	Quote, contratti stagionali, accordi bilaterali	Temporaneità ricorrente e vulnerabilità
Famiglia	Unità familiare e stabilizzazione	Ricongiungimento, permessi familiari	Tempi lunghi e requisiti reddituali rigidi

Canale	Logica prevalente	Strumenti tipici	Rischio principale
Studio	Formazione e attrazione di capitale umano	Visti studenti, percorsi post-studio	Uso improprio del canale o restrizioni eccessive
Protezione internazionale	Obblighi umanitari e diritto d'asilo	Asilo, protezione sussidiaria, temporanea	Compressione delle garanzie o <i>backlog</i>

Fonte: elaborazione su OCSE, Eurostat, UNHCR e normative nazionali.

1.5. Migrazioni forzate e pressione sui sistemi di asilo

La componente forzata della mobilità internazionale ha registrato una crescita significativa negli ultimi anni. Secondo l'UNHCR, alla fine del 2024 il numero delle persone forzatamente sfollate nel mondo aveva raggiunto 123,2 milioni, a causa di persecuzioni, conflitti armati, violenze diffuse, violazioni dei diritti umani o altri eventi idonei a compromettere gravemente l'ordine pubblico.⁴

Tale fenomeno non coincide con la migrazione economica ordinaria, ma incide direttamente sulle politiche migratorie dei Paesi OCSE, perché una parte delle crisi internazionali si traduce in richieste di protezione internazionale presentate nei Paesi ad alto reddito. Nel 2024 l'area OCSE ha registrato circa 3 milioni di nuove domande d'asilo, il valore più elevato della serie storica considerata dall'Organizzazione.⁵

La crescente pressione sui sistemi di asilo ha determinato l'adozione di risposte ricorrenti da parte dei governi: accelerazione delle procedure, introduzione di filtri di ammissibilità, restrizione delle condizioni di accoglienza, cooperazione con Paesi terzi e rafforzamento delle politiche di rimpatrio. Tali strumenti possono contribuire a ridurre gli arretrati amministrativi e a rafforzare la credibilità del sistema, ma possono altresì sollevare questioni di compatibilità con il diritto internazionale qualora comportino una compressione dell'esame individuale delle domande o una riduzione delle garanzie procedurali.

Una politica di asilo efficace richiede pertanto un equilibrio tra esigenze di controllo e tutela dei diritti. L'accelerazione delle decisioni costituisce un

⁴ UNHCR, *Global Trends Report 2024*, United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva, 2025.

⁵ OECD, *International Migration Outlook 2025*, cit.

obiettivo positivo quando riduce l'incertezza e gli arretrati; diventa invece problematica quando l'efficienza amministrativa si trasforma in uno strumento di deterrenza generalizzata. La qualità istituzionale del sistema dipende dalla capacità di adottare decisioni tempestive, adeguatamente motivate, garantire protezione a chi ne ha diritto e assicurare l'effettività dei rimpatri nei casi di domande infondate.

1.6. Migrazione e sviluppo: il ruolo delle rimesse

La migrazione internazionale produce effetti rilevanti non soltanto nei Paesi di destinazione, ma anche nei Paesi di origine. Una delle principali modalità attraverso cui tali effetti si manifestano è rappresentata dalle rimesse inviate dai migranti alle famiglie residenti nei Paesi di provenienza.

Secondo le stime della Banca Mondiale, nel 2024 le rimesse ufficialmente registrate verso i Paesi a basso e medio reddito hanno raggiunto circa 685 miliardi di dollari. I flussi effettivi potrebbero risultare ancora più elevati considerando l'esistenza di canali informali di trasferimento.⁶

Le rimesse costituiscono una fonte di finanziamento esterno di primaria importanza per numerose economie. Diversamente dagli investimenti diretti esteri, esse vengono distribuite direttamente alle famiglie; inoltre, a differenza dell'aiuto pubblico allo sviluppo, non dipendono da decisioni governative bilaterali o multilaterali. Pur non potendo sostituire strategie di sviluppo strutturale, esse evidenziano come la migrazione rappresenti anche una vera e propria infrastruttura economica transnazionale.

Questa dimensione risulta spesso sottovalutata nelle politiche dei Paesi OCSE, che tendono a considerare la migrazione prevalentemente sotto il profilo interno, concentrandosi sugli effetti relativi ai servizi pubblici, all'integrazione, al mercato del lavoro, alla sicurezza e al consenso politico. Una valutazione più completa richiede invece di considerare anche gli effetti nei Paesi di origine, tra cui la stabilizzazione dei redditi familiari, il sostegno agli investimenti educativi e la riduzione della povertà, senza trascurare i possibili effetti negativi derivanti dalla perdita di capitale umano in settori strategici, come quello sanitario.

⁶ World Bank, *Migration and Development Brief / KNOMAD updates on remittance flows*, Washington, D.C., 2024-2025.

1.7. Criteri per valutare le politiche migratorie

Al fine di passare dalla descrizione del fenomeno alla valutazione critica delle politiche pubbliche, l'analisi adotta un insieme di criteri applicabili ai diversi modelli nazionali, riportati nella tabella che segue.

Tabella 1.5 - Criteri di valutazione delle politiche migratorie

Criterio	Domanda valutativa	Rilevanza
Coerenza economica	I canali legali rispondono ai fabbisogni del mercato del lavoro?	Riduce la distanza tra domanda reale e ingresso regolare
Prevedibilità	Regole, quote e procedure sono conoscibili e stabili?	Riduce incertezza, contenzioso e irregolarità amministrativa
Capacità amministrativa	L'amministrazione decide in tempi certi e con requisiti chiari?	Trasforma la norma in effettiva politica pubblica
Tutela dei diritti	Il controllo dei flussi rispetta protezione, garanzie e vita familiare?	Misura la compatibilità con obblighi giuridici e diritti fondamentali
Integrazione	Il sistema collega ingresso, lavoro, lingua, casa, scuola e servizi?	Evita la separazione tra ammissione e inclusione sociale
Stabilità giuridica	Esistono percorsi credibili verso residenza stabile e cittadinanza?	Converte presenza duratura in appartenenza civica
Controllo effettivo	Ritorni, frontiere e procedure sono gestiti in modo realistico?	Rende credibile il sistema senza ricorrere a deterrenza indiscriminata

I criteri sopra richiamati costituiscono la cornice analitica di riferimento dell'intero elaborato. Essi consentono di comprendere perché sistemi caratterizzati da volumi migratori simili possano produrre risultati profondamente differenti in termini di efficacia amministrativa, integrazione sociale e qualità della governance.

Ne emerge un quadro caratterizzato non da una semplice alternativa tra apertura e chiusura, bensì da combinazioni diverse di selezione, controllo e integrazione. Questa varietà di approcci rende necessario un esame comparato dei modelli adottati nei principali Paesi OCSE, oggetto del capitolo successivo.

Capitolo 2

Modelli di governance migratoria nei Paesi OCSE

Sommario del capitolo

Il capitolo propone una tipologia interpretativa delle politiche migratorie adottate nei principali Paesi OCSE. La distinzione tradizionale tra Paesi “aperti” e Paesi “chiusi” risulta oggi insufficiente per descrivere la crescente complessità delle strategie di governance della mobilità internazionale. Le democrazie avanzate tendono infatti a combinare, in misura variabile, strumenti di attrazione selettiva della forza lavoro e delle competenze, restrizioni applicate a specifici canali di ingresso, gestione delle domande di protezione internazionale, programmi di regolarizzazione, requisiti di integrazione e percorsi differenziati di accesso alla cittadinanza.

In tale contesto, la variabile fondamentale non è rappresentata esclusivamente dal volume dei flussi migratori, bensì dalla capacità delle istituzioni pubbliche di trasformare domanda di lavoro, presenza sul territorio e integrazione sociale in percorsi giuridici chiari, prevedibili e amministrativamente sostenibili.

Come evidenziato nel capitolo precedente, l'evoluzione più recente delle politiche migratorie nei Paesi OCSE può essere interpretata come una ricerca di controllo selettivo della mobilità internazionale. Gli Stati perseguono simultaneamente l'obiettivo di attrarre alcune categorie di migranti e di limitare o scoraggiare altre forme di ingresso. Tale selezione non riguarda soltanto il livello di qualificazione professionale, ma investe anche la durata dello status giuridico, la composizione familiare, la possibilità di modificare il titolo di soggiorno, l'accesso al welfare, le prospettive di permanenza stabile e, in ultima analisi, l'accesso alla cittadinanza. Nel 2024 la migrazione permanente verso l'area OCSE si è mantenuta su livelli storicamente elevati, pur registrando una riduzione rispetto al 2023. Nello stesso periodo sono rimasti consistenti anche i flussi

di lavoro temporaneo, la mobilità internazionale degli studenti e le domande di asilo.⁷

Ne deriva una politica migratoria articolata su più dimensioni – economica, umanitaria, amministrativa e civica – la cui efficacia dipende dalla coerenza tra tali livelli di intervento.

2.1. Le variabili comparative

L'analisi comparata delle politiche migratorie nei Paesi OCSE richiede l'osservazione di almeno cinque dimensioni fondamentali:

1. **Grado di programmazione**, misurabile attraverso la presenza di obiettivi quantitativi espliciti definiti da alcuni Paesi mediante quote, piani pluriennali, livelli programmati di ingresso o accordi bilaterali.
2. **Criterio di selezione**, ossia le modalità attraverso cui gli Stati individuano i soggetti ammessi all'ingresso e alla permanenza. Tali criteri possono essere basati sul capitale umano, sull'esistenza di un'offerta di lavoro, sull'appartenenza a specifici settori produttivi, sul livello salariale, sulla nazionalità, sui legami familiari, sulle esigenze di protezione internazionale o sui regimi di libera circolazione.
3. **Durata dello status giuridico**, che distingue tra ingressi temporanei, permessi rinnovabili, residenza permanente e cittadinanza.
4. **Capacità amministrativa**. Le norme migratorie producono effetti concreti soltanto quando le amministrazioni sono in grado di applicarle con procedure chiare e tempi certi. Arretrati amministrativi, sovrapposizioni di competenze, procedure poco trasparenti e ritardi decisionali possono determinare fenomeni di irregolarità sopravvenuta, incremento del contenzioso, condizioni di sfruttamento e perdita di fiducia nelle istituzioni.
5. **Integrazione civica**. Alcuni ordinamenti considerano la cittadinanza come il punto di arrivo di un percorso di integrazione già realizzato; altri la interpretano come uno strumento volto a favorire

⁷ OECD, *International Migration Outlook 2025*, OECD Publishing, Paris, 2025. Il rapporto registra per il 2024 6,2 milioni di nuovi ingressi permanenti nell'area OCSE, 2,3 milioni di autorizzazioni di lavoro temporaneo, oltre 1,8 milioni di studenti internazionali terziari e circa 3 milioni di nuove domande d'asilo.

l'inclusione, la partecipazione e il senso di appartenenza. Le differenze emergono nei requisiti di residenza, nei test linguistici e civici, nella disciplina della doppia cittadinanza, nelle regole applicabili ai figli di immigrati e nei tempi necessari per il completamento delle procedure.

Tabella 2.1 - Variabili per la classificazione delle politiche migratorie

Variabile	Domanda analitica	Indicatori principali	Rischio critico
Programmazione	Lo Stato definisce obiettivi ex ante?	Quote, livelli annuali, piani pluriennali, accordi bilaterali	Scarto tra fabbisogno reale e ingressi autorizzati
Selezione	Chi viene ammesso e secondo quali criteri?	Sistemi a punti, sponsor, salario, settore, famiglia, protezione	Esclusione di profili necessari ma scarsamente valorizzati
Durata dello status	L'ingresso temporaneo può evolvere verso una condizione stabile?	Permessi temporanei, rinnovi, residenza permanente, cittadinanza	Temporaneità permanente e dipendenza dal datore di lavoro
Capacità amministrativa	Le procedure sono rapide e prevedibili?	Tempi medi di definizione, arretrati, digitalizzazione, contenzioso	Irregolarità amministrativa e sfiducia istituzionale
Integrazione civica	La stabilità sociale si traduce in appartenenza politica?	Requisiti di residenza, lingua, test civici, doppia cittadinanza	Esclusione di residenti stabilmente integrati

Le variabili sopra richiamate consentono di individuare sei modelli ricorrenti, che saranno descritti nei paragrafi seguenti: il modello selettivo-programmatorio; il modello europeo a canali plurimi; il modello di attrazione delle competenze; il modello restrittivo post-picco; il modello di regolarizzazione-emersione; il modello demografico-lavoristico.

Come si vedrà, tali modelli non devono essere interpretati come categorie rigidamente alternative. Nella maggior parte dei casi gli ordinamenti nazionali combinano più logiche contemporaneamente. Tuttavia,

l'individuazione della logica prevalente consente di comprendere con maggiore chiarezza le scelte di *policy* adottate dai diversi Paesi.

2.2. Il modello selettivo-programmatorio

Il modello selettivo-programmatorio si caratterizza per la presenza di tre elementi fondamentali: la definizione esplicita di obiettivi quantitativi, la selezione dei profili ammessi e la stretta connessione tra politica migratoria e strategia economica nazionale. Canada, Australia e Nuova Zelanda ne rappresentano le varianti più note. In tali ordinamenti la migrazione è concepita non solo come gestione di ingressi, ma come strumento ordinario di politica demografica, occupazionale e territoriale.

Nel caso del Canada, la pianificazione dei livelli migratori ha tradizionalmente combinato immigrazione economica, ricongiungimento familiare e protezione. Negli ultimi anni, tuttavia, il sistema canadese ha evidenziato alcune tensioni legate alla rapida crescita dei residenti temporanei, degli studenti internazionali e dei lavoratori titolari di permessi provvisori. Tale evoluzione ha contribuito ad accrescere la pressione sul mercato abitativo, sui servizi pubblici e sul consenso politico. Il piano 2025-2027 ha introdotto obiettivi di riduzione della popolazione residente temporanea e un ridimensionamento degli ingressi permanenti programmati, segnalando che anche un sistema considerato tra i più ordinati può incontrare difficoltà quando la componente temporanea cresce più rapidamente della capacità di assorbimento economico e sociale.⁸

L'Australia presenta una logica analoga, pur attribuendo maggiore centralità alla regolazione della gestione del mercato del lavoro, alla sponsorizzazione datoriale e alla selezione delle competenze professionali. La *Migration Strategy* australiana ha esplicitamente perseguito l'obiettivo di rendere il sistema più mirato, ridurre gli abusi, contrastare lo sfruttamento dei lavoratori migranti e migliorare la qualità dei percorsi di mobilità studentesca. L'aspetto più rilevante della riforma australiana risiede nel fatto che essa non mira semplicemente ad aumentare o diminuire il numero

⁸ Government of Canada, Immigration, Refugees and Citizenship Canada, *2025-2027 Immigration Levels Plan*, 24 ottobre 2024. Il piano introduce una riduzione programmata dei residenti temporanei e ridimensiona gli obiettivi di immigrazione permanente rispetto alle precedenti previsioni.

degli ingressi, bensì a ridefinire la composizione dei canali migratori e la loro coerenza con gli obiettivi economici nazionali.⁹

La Nuova Zelanda condivide con Canada e Australia la logica della selezione programmata, sebbene in una scala demografica più contenuta. Il sistema neozelandese è fortemente orientato all'attrazione di competenze, alla copertura delle carenze occupazionali e al mantenimento di un equilibrio tra ingressi temporanei, percorsi di residenza e coesione sociale.

Il principale vantaggio del modello selettivo-programmatorio risiede nella prevedibilità. La programmazione consente infatti di collegare la politica migratoria ai fabbisogni del mercato del lavoro, alle esigenze territoriali e alla capacità dei servizi pubblici. Il limite principale consiste nel rischio di sovrastimare la capacità dello Stato di governare integralmente fenomeni complessi e influenzati da fattori esterni. Anche i sistemi maggiormente programmati devono confrontarsi con pressioni internazionali, esigenze umanitarie, conversioni di status, dipendenza da lavoro a bassa qualificazione e tensioni nel mercato abitativo. Inoltre, una selezione fortemente orientata al capitale umano può sottovalutare il ruolo di settori meno qualificati ma essenziali per il funzionamento dell'economia, quali l'assistenza alla persona, la cura, l'agricoltura, la logistica, l'edilizia e numerosi servizi a elevata intensità di lavoro.

2.3. Il modello europeo a canali plurimi

Il modello europeo si distingue per un grado di complessità significativamente superiore rispetto ai sistemi selettivo-programmatori. Nei Paesi dell'Unione europea coesistono infatti molteplici canali di mobilità: la libera circolazione dei cittadini dell'Unione, l'immigrazione di cittadini di Paesi terzi, il ricongiungimento familiare, la protezione internazionale, la mobilità studentesca, il lavoro stagionale, i permessi nazionali, i percorsi di lungo soggiorno, le procedure di regolarizzazione e l'accesso alla cittadinanza. La complessità del modello deriva dal fatto che una parte delle regole è disciplinata a livello europeo, mentre una quota

⁹ Australian Government, Department of Home Affairs, *Migration Strategy*, dicembre 2023. La strategia dichiara l'obiettivo di un sistema più mirato, orientato alle competenze, alla qualità della formazione internazionale e alla protezione dei lavoratori migranti dallo sfruttamento.

significativa delle competenze continua a essere esercitata dai singoli Stati membri.

La libera circolazione interna costituisce l'elemento che maggiormente differenzia l'Unione europea dai principali sistemi migratori extraeuropei. In numerosi Paesi membri una quota rilevante delle presenze straniere è infatti costituita da cittadini dell'Unione che esercitano un diritto di mobilità interna e non da immigrati ammessi attraverso politiche nazionali di ingresso. Tale caratteristica rende particolarmente delicato il confronto con Paesi come Stati Uniti, Canada o Australia.

L'adozione del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo nel 2024 rappresenta un tentativo di rafforzare la governance comune attraverso il potenziamento dei controlli alle frontiere esterne, l'accelerazione delle procedure, l'introduzione di meccanismi di solidarietà tra Stati membri e una maggiore cooperazione con i Paesi terzi.¹⁰ Tuttavia, il nuovo quadro normativo non elimina la tensione strutturale tra sovranità nazionale e responsabilità condivisa. Gli Stati membri continuano infatti a differenziarsi in termini di fabbisogni occupazionali, orientamenti dell'opinione pubblica, capacità amministrative, posizione geografica e tradizioni giuridiche in materia di cittadinanza e integrazione.

Il modello europeo evidenzia pertanto un elemento di natura paradossale. L'Unione ha costruito uno degli spazi di mobilità interna più avanzati al mondo, ma incontra ancora difficoltà nel definire una governance esterna pienamente condivisa. I Paesi di frontiera tendono a richiedere una maggiore solidarietà nella gestione degli arrivi; i Paesi di destinazione finale sollecitano controlli più efficaci; gli Stati caratterizzati da carenze occupazionali richiedono l'apertura di canali legali di ingresso; altri, maggiormente influenzati da orientamenti restrittivi dell'opinione pubblica, privilegiano politiche di contenimento. La politica migratoria europea rappresenta pertanto il risultato di un equilibrio dinamico tra interessi, priorità e capacità istituzionali differenti.

Da una prospettiva critica, il principale rischio del modello europeo consiste nella progressiva stratificazione di status giuridici. Cittadini dell'Unione, soggiornanti di lungo periodo, titolari di protezione internazionale,

¹⁰ European Commission, *Pact on Migration and Asylum*, 2024. Il pacchetto normativo prevede un approccio comune fondato su frontiere esterne più sicure, procedure rapide, solidarietà e cooperazione con Paesi terzi.

richiedenti asilo, lavoratori stagionali, studenti, familiari ricongiunti e persone in condizione di irregolarità occupano posizioni profondamente diverse sotto il profilo dei diritti e delle opportunità, e una eventuale incapacità delle istituzioni può condurre a forme permanenti di precarietà giuridica e sociale.

2.4. Il modello di attrazione delle competenze

Un terzo modello, trasversale a numerosi ordinamenti dell'area OCSE, è rappresentato dal modello di attrazione delle competenze. Esso non coincide con uno specifico sistema nazionale, bensì con una logica di *policy* orientata a favorire l'ingresso di lavoratori qualificati, professionisti, ricercatori, studenti ad alto potenziale, personale sanitario, tecnici specializzati e imprenditori. Negli ultimi anni tale approccio ha acquisito crescente rilevanza in conseguenza di fattori strutturali quali l'invecchiamento demografico, la competizione internazionale per il capitale umano, la trasformazione tecnologica e la carenza di competenze in settori considerati strategici per la crescita economica e l'innovazione.

La Germania rappresenta uno dei casi più significativi di questa evoluzione. Le recenti riforme in materia di immigrazione qualificata hanno ampliato gli strumenti destinati all'attrazione di lavoratori stranieri, introducendo meccanismi più flessibili di accesso al mercato del lavoro. Tra questi assume particolare rilievo la *Opportunity Card*, che consente di valutare i candidati sulla base di qualifiche professionali, esperienza lavorativa e competenze linguistiche. L'obiettivo perseguito dal legislatore tedesco è quello di accompagnare il passaggio da una concezione prevalentemente difensiva della politica migratoria a un approccio maggiormente orientato all'attrazione di capitale umano e al soddisfacimento dei fabbisogni produttivi.¹¹

Il Regno Unito, dopo la Brexit, ha progressivamente riorganizzato il proprio sistema migratorio attorno a canali nazionali di selezione, con particolare attenzione ai lavoratori qualificati, agli studenti internazionali e settori espressamente autorizzati. Tuttavia, la rapida crescita di alcuni canali migratori, in particolare quelli legati al comparto sanitario e assistenziale, alla mobilità studentesca e ai familiari a carico, ha successivamente

¹¹ Bundesministerium des Innern und für Heimat, documentazione sulla riforma tedesca dell'immigrazione qualificata e sulla *Opportunity Card*, in vigore dal 2024.

determinato l'adozione di misure più restrittive. In tale contesto, il *White Paper* del 2025 ha ribadito l'obiettivo di rafforzare il collegamento tra immigrazione, sviluppo delle competenze interne e riduzione della dipendenza strutturale dalla manodopera straniera.¹²

Anche il Giappone e la Corea del Sud, storicamente caratterizzati da una maggiore prudenza nell'apertura all'immigrazione, stanno ampliando i canali di ingresso destinati al lavoro e alle competenze professionali. Il Giappone ha previsto il superamento del *Technical Intern Training Program* attraverso il nuovo sistema *Employment for Skill Development*, destinato a entrare pienamente in funzione dal 2027 e finalizzato alla formazione di lavoratori impiegabili nei settori caratterizzati da persistenti carenze di manodopera.¹³ La Corea del Sud, dal canto suo, ha ampliato le quote destinate ai lavoratori stranieri non professionali e stagionali, mostrando come anche economie con tradizione migratoria più restrittiva siano chiamate a confrontarsi con esigenze strutturali di approvvigionamento di forza lavoro.¹⁴

Il principale limite del modello di attrazione delle competenze risiede nel rischio di una rappresentazione eccessivamente selettiva della domanda migratoria. Molti Paesi dichiarano di privilegiare esclusivamente immigrazione altamente qualificata, mentre la domanda effettiva di lavoro riguarda spesso anche attività essenziali a medio-bassa qualificazione. Settori quali l'assistenza agli anziani, il lavoro domestico, l'agricoltura, la ristorazione, l'edilizia e la logistica svolgono una funzione fondamentale per il funzionamento delle economie avanzate e non possono essere governati esclusivamente mediante strumenti rivolti ai cosiddetti talenti o alle professioni ad alta specializzazione.

¹² UK Home Office, *Restoring Control over the Immigration System: White Paper*, 2025. Il documento collega le politiche migratorie alle strategie su competenze interne, mercato del lavoro e riduzione della dipendenza da manodopera estera.

¹³ Ministry of Justice of Japan, *Outline of the Employment for Skill Development System*, 2025. Il nuovo sistema è previsto in operatività dal 2027 e sostituisce progressivamente il precedente *Technical Intern Training Program*.

¹⁴ Republic of Korea, comunicazioni ufficiali sul contingente 2025 per lavoratori stranieri non professionali e stagionali, con quote per i programmi E-9, E-8 ed E-10.

2.5. Il modello restrittivo post-picco

Il modello restrittivo post-picco emerge nei contesti in cui un Paese, a seguito di una fase di significativa crescita dei flussi migratori, adotta misure finalizzate a ridurre gli ingressi, limitare specifici permessi di soggiorno, restringere il ricongiungimento familiare o rafforzare i requisiti richiesti per la permanenza. Tale modello non coincide necessariamente con una chiusura generalizzata dei canali migratori. In molti casi esso coesiste con strumenti selettivi destinati al lavoro qualificato o alla mobilità studentesca. La sua caratteristica distintiva consiste nella volontà politica di riaffermare la capacità di controllo dello Stato sulla dinamica dei flussi.

Il Regno Unito costituisce uno degli esempi più significativi di questa tipologia. Dopo la riorganizzazione del sistema migratorio successiva alla Brexit e il forte incremento dei visti rilasciati per lavoro e studio, il governo ha introdotto e proposto misure restrittive riguardanti le soglie salariali minime, i familiari a carico, alcuni percorsi riservati agli studenti internazionali e la durata del percorso verso il *settlement*. L'obiettivo dichiarato consiste nella riduzione della migrazione netta e nel rafforzamento del legame tra ricorso alla manodopera straniera e formazione della forza lavoro nazionale.

Anche i Paesi Bassi hanno progressivamente adottato una linea di maggiore restrizione, soprattutto nell'ambito della protezione internazionale. Le misure annunciate mirano a limitare il ricongiungimento familiare per alcune categorie di beneficiari di protezione, rafforzare i requisiti relativi al reddito e all'alloggio e ridurre gli automatismi che collegano il riconoscimento dello status alla permanenza di lungo periodo.¹⁵ Un percorso analogo può essere osservato in Svezia. Dopo decenni durante i quali il Paese è stato associato a un modello relativamente inclusivo, sono state introdotte misure più rigorose in materia di asilo, permessi di soggiorno e cittadinanza. Le nuove disposizioni previste dal 2026 rafforzano infatti i requisiti relativi alla durata della residenza,

¹⁵ Government of the Netherlands, documentazione ufficiale sulle misure di riforma dell'asilo e del ricongiungimento familiare annunciate nel 2024-2025.

all'autosufficienza economica, alla condotta individuale e alla conoscenza della lingua e della società svedese.¹⁶

Gli Stati Uniti presentano una variante distinta del modello restrittivo post-picco, caratterizzata da un elevato livello di polarizzazione politica. Nel 2025 l'amministrazione federale ha adottato misure volte a sospendere o ridimensionare alcuni programmi di ammissione umanitaria e a ridefinire le priorità relative al controllo delle frontiere e alle procedure di ingresso. La politica migratoria statunitense continua, tuttavia, a essere influenzata dalla contemporanea presenza di ampi canali di immigrazione familiare, significativi fabbisogni economici, pressioni alla frontiera meridionale, arretrati amministrativi e frequenti cambiamenti di indirizzo derivanti dall'alternanza politica.¹⁷

La valutazione di questo modello dipende dalla sua capacità di mantenere un equilibrio tra controllo e sostenibilità economica. Le misure restrittive possono risultare efficaci quando correggono distorsioni, riducono fenomeni abusivi o rafforzano la capacità di integrazione del sistema.

Al contrario, esse rischiano di produrre effetti controproducenti qualora limitino i canali legali senza incidere sulla domanda effettiva di lavoro. In tali circostanze, il rischio è quello di favorire forme di informalità, lavoro irregolare, subappalto opaco o future esigenze di regolarizzazione.

2.6. Il modello di regolarizzazione-emersione

La regolarizzazione rappresenta uno degli strumenti più discussi e controversi delle politiche migratorie contemporanee. A seconda del contesto istituzionale, essa può essere presentata come sanatoria eccezionale, come emersione del lavoro irregolare, come correzione di un sistema di ingressi insufficiente o come riconoscimento di legami sociali già consolidati. La sua funzione concreta dipende dalla frequenza con cui viene utilizzata, dai criteri adottati e dal rapporto che essa intrattiene con i canali ordinari di ingresso e soggiorno.

¹⁶ Swedish Migration Agency, *New requirements for Swedish citizenship from 6 June 2026*; Government Offices of Sweden, documentazione preparatoria sulla riforma della cittadinanza.

¹⁷ The White House, *Realigning the United States Refugee Admissions Program*, Executive Order, 2025, e documentazione federale collegata alle nuove priorità di immigrazione e controllo.

La Spagna costituisce uno degli esempi più strutturati in ambito europeo. L'istituto dell'*arraigo* ha progressivamente definito percorsi di regolarizzazione collegati al radicamento sociale, lavorativo, formativo o familiare. Il nuovo regolamento in materia di immigrazione, applicabile dal 2025, è orientato a semplificare le procedure, rafforzare i diritti dei migranti e migliorare il raccordo tra formazione, occupazione e ricongiungimento familiare.¹⁸ L'approccio spagnolo si fonda sul riconoscimento del fatto che una parte della presenza irregolare può essere trasformata in soggiorno regolare quando esistono condizioni di integrazione sociale e possibilità concrete di inserimento lavorativo.

La Francia ha sviluppato una soluzione differente, basata sull'introduzione di strumenti di regolarizzazione individuale collegati ai cosiddetti settori in tensione, ossia ai comparti produttivi caratterizzati da persistenti carenze di manodopera. La normativa adottata nel 2024 e gli atti successivi hanno utilizzato gli elenchi delle professioni carenti come riferimento per l'ammissione eccezionale al soggiorno di lavoratori privi di titolo regolare, purché in possesso di requisiti specifici.¹⁹ Si tratta di una soluzione più selettiva e discrezionale rispetto al modello spagnolo, ma ugualmente fondata sul legame tra attività lavorativa effettivamente svolta e riconoscimento dello status giuridico.

Il Portogallo offre invece un esempio di revisione critica di precedenti strumenti di regolarizzazione. Il meccanismo della manifestazione di interesse aveva consentito a numerosi stranieri già presenti sul territorio di avviare un percorso di regolarizzazione attraverso il lavoro e la contribuzione previdenziale. Tuttavia, il sistema ha progressivamente generato un elevato arretrato amministrativo, inducendo il governo a promuovere una riforma complessiva e prevederne il superamento nel

¹⁸ Gobierno de España - La Moncloa, documentazione sul nuovo regolamento sull'immigrazione, approvato nel 2024 e applicabile dal 2025, con riforma dei percorsi di formazione, lavoro, famiglia e radicamento.

¹⁹ République française, Legge n. 2024-42 del 26 gennaio 2024; Ministère de l'Intérieur e Ministère du Travail, documentazione sull'elenco dei mestieri in tensione e sull'ammissione eccezionale al soggiorno.

2024, accompagnato da misure amministrative per la gestione delle pratiche pendenti.²⁰

Anche il caso italiano presenta caratteristiche riconducibili a questo modello, seppur in forma peculiare. Il sistema ordinario continua a essere fondato sul meccanismo delle quote e nulla osta preventivi, ma l'esperienza storica italiana è caratterizzata da ripetute procedure di regolarizzazione e da una persistente difficoltà nel far coincidere fabbisogni occupazionali, ingressi legali e presenza effettiva dei lavoratori sul territorio. Il decreto flussi definisce annualmente i contingenti di ingresso, ma nella pratica molte imprese ricercano lavoratori già presenti o comunque reperibili attraverso reti informali. In assenza di canali ordinari pienamente coerenti con le esigenze del mercato del lavoro, la regolarizzazione tende così a divenire uno strumento correttivo ex post.²¹

2.7. Il modello demografico-lavoristico

Un ulteriore modello, destinato ad assumere crescente rilevanza nei prossimi decenni, è quello definito demografico-lavoristico. Esso riguarda i Paesi nei quali l'invecchiamento della popolazione, la riduzione della natalità e il progressivo restringimento della forza lavoro rendono la migrazione una componente rilevante della sostenibilità economica e sociale. Tale modello è particolarmente evidente in Giappone e Corea del Sud, ma interessa sempre più anche numerosi Paesi europei, tra cui Germania, Italia e Spagna.

La sua caratteristica principale consiste nella tensione tra necessità economica e prudenza politica. Molti governi riconoscono il contributo della manodopera straniera alla tenuta dei sistemi produttivi e dei servizi, ma tendono a evitare una rappresentazione della migrazione come fenomeno di insediamento stabile. Per questa ragione vengono frequentemente privilegiati programmi temporanei, visti settoriali, strumenti di formazione professionale, mobilità circolare e schemi di lavoro stagionale. Tuttavia, quando il fabbisogno di forza lavoro assume carattere

²⁰ Governo del Portogallo, *Plano de Ação para as Migrações*, 2024; European Migration Network, schede di aggiornamento sulla chiusura del meccanismo della manifestazione di interesse e sulla gestione delle pratiche arretrate.

²¹ Portale Integrazione Migranti, *Decreto flussi 2023-2025: quote in dettaglio*. Per il triennio 2023-2025 sono previste 452.000 quote complessive, di cui 151.000 per il 2024 e 165.000 per il 2025.

permanente, la temporaneità rischia di trasformarsi in una costruzione prevalentemente amministrativa, poco coerente con la realtà economica.

Giappone e Corea del Sud rappresentano esempi particolarmente significativi di questa dinamica. Entrambi i Paesi hanno progressivamente ampliato i canali di ingresso per lavoratori stranieri, pur mantenendo un approccio prudente nei confronti dell'integrazione permanente e dell'accesso alla cittadinanza. Nei Paesi europei la medesima tensione assume forme differenti. La Germania ha accompagnato la riforma dei canali di lavoro con una revisione delle norme sulla cittadinanza. L'Italia ha ampliato i contingenti di ingresso programmati mantenendo, al contempo, percorsi relativamente lunghi per l'acquisizione della cittadinanza. La Spagna ha affiancato agli strumenti di ingresso e lavoro meccanismi di radicamento e regolarizzazione.

Il modello demografico-lavoristico pone una questione di fondo che attraversa un numero crescente di economie avanzate: se un Paese necessita stabilmente del contributo di lavoratori stranieri, è sostenibile continuare a considerarli una presenza esclusivamente temporanea?

La risposta varia in funzione dei settori economici coinvolti. Per attività effettivamente stagionali la temporaneità può risultare coerente con la natura della domanda. Per comparti quali assistenza alla persona, sanità, logistica, edilizia e servizi continuativi appare invece necessario sviluppare percorsi credibili di stabilizzazione, integrazione linguistica, riconoscimento delle competenze e progressivo accesso ai diritti.

2.8. Matrice dei modelli nazionali

Tabella 2.2 - Tipologie prevalenti nei principali Paesi OCSE

Modello prevalente	Paesi esemplificativi	Logica dominante	Punti di forza	Criticità
Selettivo-programmatorio	Canada, Australia, Nuova Zelanda	Programmazione dei livelli e selezione dei profili	Prevedibilità, legame con strategia economica, trasparenza	Pressione da flussi temporanei, rischio di trascurare lavori essenziali non qualificati
Europeo a canali plurimi	Germania, Francia, Spagna, Italia, Paesi Bassi, Svezia	Combinazione di libera circolazione, lavoro, famiglia, asilo e status nazionali	Pluralità di canali, tutela familiare e umanitaria, adattabilità	Stratificazione degli status, frammentazione amministrativa, tensioni tra Stati membri
Attrazione delle competenze	Germania, Regno Unito, Giappone, Corea del Sud, Canada, Australia	Selezione di capitale umano, qualifiche e settori strategici	Risposta a carenze qualificate e competizione globale	Retorica troppo centrata sull'alta qualificazione, sottovalutazione del lavoro essenziale
Restrittivo post-picco	Regno Unito, Paesi Bassi, Svezia, Stati Uniti, Canada su temporanei	Riduzione o contenimento dopo crescita dei flussi	Recupero di controllo politico, correzione di abusi	Rischio di ridurre canali legali senza ridurre domanda reale
Regolarizzazione e-emersione	Spagna, Francia, Italia, Portogallo	Trasformazione di presenza irregolare in status legale in presenza di lavoro o radicamento	Emersione, contributi, riduzione sfruttamento	Può diventare sostituto della programmazione ordinaria
Demografico-lavoristico	Giappone, Corea del Sud, Germania, Italia, Spagna	Risposta a invecchiamento e carenza di forza lavoro	Realismo rispetto ai fabbisogni strutturali	Tensione tra necessità permanente e strumenti temporanei

La matrice evidenzia come nessun Paese appartiene integralmente a un singolo modello. Il Canada mantiene una forte impronta programmatica, pur avendo recentemente introdotto misure restrittive nei confronti di alcuni canali temporanei. La Germania combina elementi del modello europeo, dell'attrazione delle competenze e di una riforma relativamente inclusiva della cittadinanza. La Spagna integra le caratteristiche del modello europeo con strumenti di regolarizzazione e radicamento. Il Regno Unito combina la selezione introdotta nel periodo successivo alla Brexit con politiche di contenimento dei flussi. Il Giappone e la Corea del Sud mantengono un approccio prudente rispetto all'integrazione permanente, pur ampliando progressivamente i canali di ingresso per motivazioni demografiche ed economiche. Anche il caso italiano presenta caratteristiche riconducibili a più modelli contemporaneamente e sarà pertanto oggetto di un'analisi specifica nel Capitolo 7.

La classificazione proposta non intende costruire categorie rigide o mutuamente esclusive. Essa costituisce piuttosto uno strumento interpretativo volto a individuare le logiche prevalenti che orientano le scelte di *policy* nei diversi contesti nazionali. Nei capitoli successivi tali modelli saranno esaminati attraverso l'analisi comparata dei principali canali migratori, delle politiche di asilo, dei meccanismi di regolarizzazione e dei sistemi di accesso alla cittadinanza.

Capitolo 3

La composizione dei flussi migratori nei Paesi OCSE: lavoro, famiglia, studio e protezione internazionale

Sommario del capitolo

Il presente capitolo analizza la composizione dei flussi migratori nei principali Paesi OCSE attraverso la distinzione tra migrazione permanente, migrazione temporanea, primi permessi di soggiorno, mobilità studentesca internazionale e richieste di protezione internazionale. L'analisi comparata evidenzia come il canale familiare continui a rappresentare una componente strutturale dei nuovi ingressi in numerosi ordinamenti, mentre la migrazione per lavoro si articola sempre più tra sistemi di selezione delle competenze, programmi temporanei e forme di occupazione stagionale.

Per comprendere correttamente le dinamiche migratorie contemporanee è necessario distinguere tra ingresso fisico nel territorio, autorizzazione amministrativa, rilascio di un permesso di soggiorno, cambiamento di status giuridico e successiva stabilizzazione della presenza nel Paese di destinazione.

Nel 2024 la migrazione verso i Paesi OCSE si è mantenuta su livelli storicamente elevati. I nuovi ingressi permanenti sono stati circa 6,2 milioni, con una riduzione del 4% rispetto al 2023 ma registrando valori superiori a quelli osservati prima della pandemia. Nello stesso periodo la migrazione permanente per motivi di lavoro è diminuita, mentre sono rimasti elevati i flussi temporanei. Gli studenti internazionali iscritti all'istruzione terziaria hanno registrato una diminuzione rispetto all'anno precedente, in particolare nei principali Paesi anglofoni, mentre le domande di asilo hanno raggiunto il livello più elevato della serie storica OCSE.²²

Il dato aggregato, tuttavia, tende a nascondere differenze significative tra i diversi sistemi nazionali. Per questa ragione risulta necessario analizzare i flussi migratori distinguendo i principali canali di ingresso.

²² OCSE, *International Migration Outlook 2025*, Executive summary, 2025. Il rapporto distingue flussi permanenti, lavoro temporaneo, studenti internazionali, asilo, popolazione nata all'estero e naturalizzazioni; per il 2024 indica circa 2,3 milioni di autorizzazioni o permessi di lavoro temporaneo e oltre 1,8 milioni di studenti internazionali terziari.

3.1. Misurare i flussi: categorie, definizioni e limiti comparativi

La prima distinzione fondamentale riguarda la differenza tra stock e flussi migratori. Lo **stock** indica il numero di persone nate all'estero o di cittadinanza straniera residenti in un determinato Paese in un determinato momento; il **flusso** indica invece il numero di ingressi, permessi rilasciati o cambiamenti di status che sono stati registrati in un determinato periodo. La sovrapposizione tra queste due grandezze genera frequentemente interpretazioni fuorvianti nel dibattito pubblico: un Paese può infatti presentare uno stock migratorio elevato pur registrando un numero limitato di nuovi ingressi annuali; viceversa, può registrare flussi consistenti pur mantenendo una quota relativamente contenuta di popolazione immigrata sul totale dei residenti.

Una seconda distinzione riguarda la differenza tra migrazione permanente e migrazione temporanea. I **flussi permanenti** o **di lungo periodo** si riferiscono all'accesso a forme di residenza stabile o potenzialmente stabile. I **flussi temporanei** comprendono invece una pluralità di categoria, tra cui il lavoro stagionale, i programmi per lavoratori temporanei, *working holiday*, *trainees*, distacchi intra-UE, studenti internazionali e altre forme di mobilità che non implicano necessariamente un percorso di stabilizzazione. Tuttavia, la temporaneità giuridica non coincide sempre con temporaneità economica: settori quali agricoltura, cura, edilizia, logistica, turismo, sanità e assistenza alla persona ricorrono frequentemente a strumenti formalmente temporanei per soddisfare bisogni che presentano carattere continuativo e strutturale.

Una terza distinzione riguarda i canali di ingresso. Lavoro, famiglia, studio e protezione internazionale rispondono infatti a logiche differenti. La migrazione per lavoro può essere programmata in funzione delle esigenze del mercato occupazionale; la migrazione familiare deriva dall'esercizio di diritti connessi alla vita familiare e dalla stabilizzazione di precedenti percorsi migratori; la mobilità studentesca combina finalità formative e attrazione di capitale umano; la protezione internazionale è invece condizionata da obblighi giuridici internazionali e dall'evoluzione delle crisi geopolitiche. Ciascun canale implica pertanto un diverso equilibrio tra selezione amministrativa, tutela dei diritti e capacità infrastrutturale di gestione.

3.2. Sintesi del quadro OCSE

L'evoluzione dei flussi migratori nell'area OCSE del 2024 può essere sintetizzata in quattro principali tendenze:

- Alto numero di ingressi permanenti;
- Valori elevati e stabili di migrazione temporanea per motivi di lavoro;
- Diminuzione di studenti internazionali in Paesi che hanno introdotto o annunciato restrizioni;
- Crescita delle richieste di asilo, fenomeno trainato soprattutto dagli Stati Uniti e, in misura minore, da Canada e Regno Unito.

Tabella 3.1 - Principali indicatori di flusso nell'area OCSE (anno 2024).²³

Indicatore OCSE	Valore	Variazione / contesto	Nota interpretativa
Nuovi immigrati permanenti	6,2 milioni	-4% sul 2023; +15% sul 2019	La riduzione rispetto al 2023 non implica un ritorno ai livelli pre-pandemici; il volume resta storicamente elevato
Migrazione permanente per lavoro	dato in calo	-21% dopo la crescita post-2020	Il canale economico permanente risente maggiormente del ciclo economico e delle scelte di programmazione.
Permessi/autorizzazioni di lavoro temporaneo	circa 2,3 milioni	+26% rispetto al 2019; esclusa la Polonia	La temporaneità si consolida come componente strutturale dei mercati del lavoro OCSE.
Studenti internazionali terziari	oltre 1,8 milioni	-13% sul 2023	Il canale educativo è sempre più oggetto di regolazione in relazione agli effetti su abitazioni, servizi e occupazione.
Nuove domande d'asilo	circa 3 milioni	+13%; massimo storico OCSE	La protezione internazionale rimane il canale meno programmabile e più esposto a fattori esterni.

²³ Fonte: elaborazione su OCSE, *International Migration Outlook 2025, Executive summary*, 2025. Il rapporto distingue flussi permanenti, lavoro temporaneo, studenti internazionali, asilo, popolazione nata all'estero e naturalizzazioni; per il 2024 indica circa 2,3 milioni di autorizzazioni o permessi di lavoro temporaneo e oltre 1,8 milioni di studenti internazionali terziari.

L'elemento centrale che emerge dall'analisi non è dunque la sola crescita o diminuzione dei flussi, bensì la loro progressiva ricomposizione interna. In numerosi Paesi avanzati, infatti, il ricorso al lavoro temporaneo rimane elevato anche in presenza di una riduzione dell'immigrazione permanente per motivi economici. Tale fenomeno può riflettere una maggiore cautela degli Stati nel concedere forme di stabilizzazione giuridica oppure una preferenza delle imprese per strumenti più flessibili. In entrambi i casi emerge la necessità di interrogarsi sulla coerenza tra la natura temporanea del titolo giuridico e il carattere effettivamente strutturale della domanda di lavoro.

Parallelamente, la crescita delle domande di asilo e la diminuzione degli studenti internazionali nei principali Paesi anglofoni evidenziano una seconda tensione: mentre i canali maggiormente programmabili vengono progressivamente ricalibrati o limitati, quelli maggiormente influenzati da fattori esterni continuano a esercitare una significativa pressione sulle amministrazioni pubbliche.

3.3. Il canale del lavoro: selezione qualificata, stagionalità e programmi temporanei

La migrazione per motivi di lavoro è il canale maggiormente collegato agli obiettivi economici perseguiti dagli Stati. Tuttavia, la categoria comprende una pluralità di situazioni profondamente diverse tra loro: lavoratori altamente qualificati, professioni sanitarie, sponsor datoriali, quote settoriali, stagionali agricoli, lavoratori domestici, apprendisti, *trainees*, distacchi intra-societari e programmi destinati ai giovani. La comparazione internazionale è resa complessa dal fatto che ogni ordinamento attribuisce a questi strumenti funzioni differenti: in alcuni casi essi costituiscono un canale di immigrazione permanente, in altri rappresentano titoli esclusivamente temporanei o percorsi intermedi verso la residenza stabile. È possibile, tuttavia, operare una tripartizione in base alle strategie adottate dai diversi Paesi.

Il primo modello è quello della selezione qualificata, adottato in particolare da Canada, Australia e, in misura minore, Nuova Zelanda. In tali sistemi la selezione avviene sulla base di criteri quali livello di istruzione, esperienza professionale, conoscenza della lingua, età e disponibilità di un'offerta di lavoro. Il principale vantaggio consiste nella maggiore coerenza tra ingressi autorizzati e fabbisogni dichiarati. Il limite principale è rappresentato dal

rischio di sottovalutare la domanda di lavoro nei comparti essenziali a media o bassa qualificazione.²⁴

Il secondo modello è quello del lavoro temporaneo o stagionale, particolarmente diffuso nei settori agricolo, turistico, dell'assistenza alla persona, della pesca, dell'edilizia e della manifattura. Dal punto di vista amministrativo, tale modello consente una risposta rapida e flessibile alle esigenze delle imprese. In termini sociali, tuttavia, può generare situazioni di precarietà qualora il soggiorno si prolunghi nel tempo senza la possibilità di accedere a percorsi di stabilizzazione.

Il terzo modello è rappresentato dai programmi rivolti a specifiche competenze professionali e ai percorsi di formazione-lavoro come i *trainees*, particolarmente diffusi in Giappone e Corea del Sud. In tali ordinamenti i canali migratori sono stati progressivamente ampliati per rispondere alle esigenze derivanti dall'invecchiamento demografico e dalla carenza di manodopera. Il caso giapponese risulta particolarmente significativo per la coesistenza del sistema *Specified Skilled Worker* e della riforma che porterà al superamento del precedente *Technical Intern Training Programme* a favore del nuovo *Employment for Skill Development Program*. La finalità dichiarata è sviluppare e trattenere manodopera in settori carenti, ma la questione critica resta il passaggio dalla temporaneità alla stabilità.²⁵

Al di là delle differenze tra modelli, il canale lavorativo rappresenta l'ambito nel quale emerge con maggiore evidenza la distanza tra fabbisogni economici reali e configurazione giuridica degli strumenti di ingresso. Quando i canali regolari risultano eccessivamente rigidi, lenti o quantitativamente insufficienti, le esigenze del mercato possono infatti tradursi in forme di lavoro irregolare, intermediazione informale o utilizzo improprio di altri canali migratori.

²⁴ OCSE, *Canada: International Migration Outlook 2025*, Country note; Immigration, Refugees and Citizenship Canada, 2025-2027 Immigration Levels Plan.

²⁵ OCSE, *Japan: International Migration Outlook 2025*, Country note; la scheda riporta l'abolizione del *Technical Intern Training Programme* e la sua sostituzione con l'*Employment for Skill Development Program*, con avvio previsto nel 2027.

3.4. La migrazione familiare: fattore di stabilizzazione e indicatore di radicamento sociale

Il ricongiungimento familiare rappresenta, in numerosi Paesi OCSE, uno dei principali canali di migrazione permanente nei Paesi. Esso non costituisce una componente residuale dei flussi migratori, bensì l'esito fisiologico dei processi di insediamento e stabilizzazione. Quando una persona vive e lavora stabilmente in un determinato Paese, la ricomposizione del nucleo familiare tende, infatti, a realizzarsi nel luogo di residenza. Per questa ragione il canale familiare è generalmente meno suscettibile di selezione sulla base di criteri economici rispetto alla migrazione per lavoro. Al tempo stesso, esso riveste un ruolo fondamentale sotto il profilo dell'integrazione sociale, della stabilità abitativa, della partecipazione scolastica dei minori e della trasformazione di percorsi migratori individuali in insediamenti di lungo periodo.

L'importanza della migrazione familiare emerge chiaramente dall'analisi comparata dei principali Paesi OCSE. Nel 2024 il canale familiare ha rappresentato il 68% dei nuovi ingressi permanenti negli Stati Uniti, il 60% nel Regno Unito, il 61% in Italia, il 64% in Nuova Zelanda e il 52% in Australia. Tali dati mostrano come anche sistemi frequentemente descritti come fortemente orientati alla selezione economica continuano a essere caratterizzati da una significativa componente familiare.²⁶

La rilevanza di questo canale evidenzia un aspetto spesso trascurato nel dibattito pubblico: la migrazione non è composta esclusivamente da individui inseriti nel mercato del lavoro, ma coinvolge persone che costruiscono relazioni stabili, formano famiglie e sviluppano progetti di vita nel Paese di destinazione. In questa prospettiva, il ricongiungimento familiare rappresenta una componente ordinaria dei processi di integrazione e non un fenomeno separato rispetto alla migrazione economica. Negli ultimi anni, tuttavia, numerosi governi hanno introdotto misure volte a restringere l'accesso al canale familiare attraverso l'innalzamento delle soglie reddituali richieste agli sponsor, l'introduzione di requisiti abitativi più stringenti, l'obbligo di superare test linguistici o

²⁶ OCSE, *International Migration Outlook 2025, Country notes: United States, Canada, Germany, France, Spain, Italy, United Kingdom, Australia, Netherlands, Sweden, Switzerland, Japan, Korea, New Zealand, Portugal.*

civici, l'aumento dei tempi di attesa e l'inasprimento delle condizioni per l'ingresso dei familiari a carico.

Tali interventi possono contribuire a ridurre alcuni flussi, ma producono effetti distributivi rilevanti. Le categorie maggiormente interessate sono spesso i lavoratori a basso reddito, le donne, gli occupati nei settori essenziali ma meno remunerati e le famiglie con figli. La valutazione delle politiche in materia deve pertanto considerare non soltanto gli obiettivi di contenimento dei flussi, ma anche il principio di proporzionalità tra finalità perseguite e impatto sui diritti fondamentali.

Sotto il profilo amministrativo, il canale familiare costituisce inoltre un importante indicatore della capacità istituzionale dello Stato. Procedure complesse, tempi eccessivamente lunghi o criteri applicativi poco trasparenti incidono direttamente sulla tutela della vita familiare e sulla qualità complessiva dei percorsi di integrazione. Nel lungo periodo, la separazione prolungata dei nuclei familiari può indebolire l'inserimento lavorativo, aumentare situazioni di vulnerabilità sociale e ridurre l'attrattiva del Paese nei confronti di lavoratori qualificati che valutano non soltanto le opportunità economiche, ma anche la possibilità di costruire un progetto di vita familiare stabile.

3.5. La mobilità studentesca internazionale: dalla formazione all'attrazione di attrazione del capitale umano

Gli studenti internazionali occupano una posizione intermedia tra mobilità temporanea e immigrazione potenzialmente stabile. Formalmente il loro ingresso è motivato da finalità di studio; tuttavia, la loro presenza produce effetti che si estendono ben oltre il sistema dell'istruzione superiore. Gli studenti, infatti, contribuiscono al finanziamento delle università, sostengono la domanda nei mercati abitativi locali e rappresentano, in molti casi, una risorsa strategica per il mercato del lavoro. Si tratta generalmente di persone giovani, già inserite nel contesto linguistico e culturale del Paese ospitante e in possesso di qualifiche conseguite presso istituzioni riconosciute localmente. Per tali ragioni numerosi Stati hanno sviluppato percorsi che consentono, al termine degli studi, la ricerca di un'occupazione, la conversione del titolo di soggiorno e, in alcuni casi, l'accesso alla residenza permanente.

Nel 2024 i Paesi OCSE hanno registrato oltre 1,8 milioni di studenti internazionali iscritti all'istruzione terziaria, con una riduzione del 13%

rispetto al 2023. Il calo riguarda soprattutto Stati Uniti, Regno Unito, Canada e Australia, che rappresentano tradizionalmente i principali poli globali dell'istruzione internazionale. La contrazione dei flussi riflette una pluralità di fattori: l'introduzione di restrizioni sui visti, limitazioni all'ingresso dei familiari accompagnatori, controlli più rigorosi sulla qualità dei percorsi formativi, pressioni sui mercati abitativi e una generale revisione dei meccanismi di transizione dagli studi al lavoro.²⁷

La gestione della mobilità studentesca è oggi attraversata da una contraddizione. Da un lato, gli studenti internazionali rappresentano una delle categorie più promettenti in termini di integrazione occupazionale e attrazione di capitale umano qualificato, in quanto sono giovani che conoscono la lingua, hanno titoli riconosciuti localmente e hanno già reti sociali. Dall'altro, la crescita molto rapida di questo canale può generare criticità relative alla capacità di assorbimento dei sistemi urbani, alla sostenibilità dei mercati immobiliari e al rischio che il percorso educativo venga utilizzato come canale migratorio indiretto.

3.6. Asilo e protezione internazionale

Nel 2024 le nuove domande di asilo presentate nell'area OCSE hanno raggiunto circa 3 milioni di unità, il valore più elevato registrato dall'organizzazione dall'inizio della rilevazione sistematica del fenomeno. Oltre la metà delle richieste è stata presentata negli Stati Uniti. Incrementi significativi sono stati osservati anche in Canada e nel Regno Unito, mentre in numerosi altri Paesi OCSE il numero delle domande ha mostrato una tendenza alla diminuzione.²⁸

A differenza dei canali legati al lavoro, allo studio o al ricongiungimento familiare, la protezione internazionale costituisce il segmento della mobilità internazionale meno suscettibile di programmazione preventiva. Le sue dinamiche dipendono infatti dall'evoluzione di conflitti armati, persecuzioni politiche, crisi umanitarie, collassi istituzionali, violazioni

²⁷ OCSE, *International Migration Outlook 2025*, Executive summary, 2025. Il rapporto distingue flussi permanenti, lavoro temporaneo, studenti internazionali, asilo, popolazione nata all'estero e naturalizzazioni; per il 2024 indica circa 2,3 milioni di autorizzazioni o permessi di lavoro temporaneo e oltre 1,8 milioni di studenti internazionali terziari.

²⁸ OCSE, *International Migration Outlook 2025*, Executive summary: nel 2024 le nuove domande d'asilo nell'area OCSE sono aumentate del 13% e hanno raggiunto circa 3 milioni, massimo storico della serie OCSE.

sistematiche dei diritti umani e altri eventi che sfuggono al controllo diretto degli Stati di destinazione. La gestione dell'asilo presenta quindi caratteristiche profondamente differenti rispetto agli altri canali migratori. Mentre gli Stati possono definire quote, criteri di selezione o programmi di ammissione per lavoro e studio, nel caso della protezione internazionale il margine di discrezionalità è limitato dagli obblighi derivanti dal diritto internazionale e dalle convenzioni in materia di rifugiati.

Per tale ragione, le politiche di asilo e protezione internazionale richiedono strumenti analitici specifici e saranno oggetto di approfondimento nel Capitolo 4, dedicato all'evoluzione dei sistemi di protezione nei principali Paesi OCSE.

3.7. L'Unione europea: primi permessi di soggiorno e specificità dei dati Eurostat

Nel contesto dell'Unione europea, una delle principali fonti statistiche per l'analisi dei nuovi ingressi è rappresentata dai dati Eurostat relativi ai primi permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi.

Nel 2024 gli Stati membri hanno rilasciato circa 3,5 milioni di primi permessi, in calo dell'8,3% rispetto all'anno precedente. Il lavoro ha rappresentato il principale motivo di rilascio, seguito da ricongiungimenti familiari, dalla categoria residuale degli "altri motivi" – che include anche forme di protezione internazionale – e infine dallo studio.

È opportuno sottolineare che il concetto di primo permesso di soggiorno non coincide con quello di migrazione permanente utilizzato dall'OCSE. Esso misura, infatti, un atto amministrativo e non necessariamente un nuovo ingresso fisico nel territorio dell'Unione. Nonostante tale limite, la statistica consente di analizzare con precisione la composizione amministrativa dei nuovi titoli rilasciati ai cittadini non appartenenti all'UE.²⁹

²⁹ Eurostat, *3.5 million first residence permits in 2024*, News article, 12 settembre 2025: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250912-2>.

Tabella 3.2 - Primi permessi di soggiorno rilasciati nell'UE a cittadini non UE per motivo (anno 2024)

Motivo del primo permesso UE	Valore 2024	Quota sul totale	Variazione sul 2023	Letture interpretativa
Lavoro	1,1 milioni	31,9%	-12,2%	Resta il principale motivo di rilascio, pur registrando una significativa riduzione rispetto al 2023.
Famiglia	950 600	27,1%	-6,5%	Conferma il carattere strutturale della migrazione familiare.
Altri motivi, inclusa protezione internazionale	886 300	25,3%	-10,0%	Categoria eterogenea che richiede cautela interpretativa.
Studio	549 400	15,7%	+0,8%	Unico canale in lieve aumento nel 2024 tra le principali categorie Eurostat.
Totale primi permessi	3,5 milioni	100%	-8,3%	Il calo segue il massimo storico del 2023, ma il livello resta elevato.

Fonte: Eurostat.³⁰

I dati Eurostat sono particolarmente rilevanti perché consentono la comparabilità a livello UE, e separano le motivazioni alla base del permesso di soggiorno; tuttavia, richiedono alcune precisazioni metodologiche.

In primo luogo, i beneficiari della protezione temporanea per l'Ucraina non sono inclusi in questa serie. In secondo luogo, vi sono *break* metodologici in alcuni Paesi, tra cui Italia e Spagna. Infine, il primo permesso misura un atto amministrativo e non sempre un nuovo ingresso fisico, potendo riguardare anche persone già presenti che ottengono una diversa forma di autorizzazione al soggiorno. Per avere un quadro completo, è necessario integrare l'analisi con dati su *stock*, rinnovi, cambi di status e protezione temporanea.³¹

³⁰ Eurostat, *Residence permits - statistics on first permits issued during the year*, Statistics Explained, dati estratti il 12 settembre 2025; dataset migr_resfirst.

³¹ Eurostat, *3.5 million first residence permits in 2024*, nota metodologica: i dati sui primi permessi non includono le persone che beneficiano della protezione temporanea concessa a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina; Eurostat segnala inoltre *break in series* per Spagna nel 2023, Italia nel 2022 e Ungheria nel 2024.

3.8. La composizione dei canali migratori nei principali Paesi OCSE

L'analisi comparata dei principali Paesi OCSE evidenzia come il volume complessivo dei flussi costituisca soltanto una delle dimensioni rilevanti per comprendere le politiche migratorie. Di particolare interesse risulta invece la composizione interna dei canali di ingresso, che riflette differenti strategie istituzionali e differenti modelli di governance.

La tabella che segue confronta i principali Paesi analizzati finora attraverso le schede Paese OCSE 2025 (si veda l'Appendice A). I dati non devono essere interpretati come grandezze perfettamente omogenee, perché includono, secondo i casi, cambi di status, libera circolazione, migrazione permanente o di lungo periodo. Essi sono però utili per cogliere il peso relativo dei canali e le differenze tra modelli nazionali, evidenziando alcune tendenze comuni.

Tabella 3.3A - Paesi europei OCSE: canali di ingresso e composizione dei flussi, 2024.³²

Paese	Flusso permanente / lungo periodo 2024	Composizione riportata dall'OCSE	Studenti terziari	Lavoro temporaneo / stagionale	Asilo
Germania	586 000	libera circolazione 47%; lavoro 11%; famiglia 18%; umanitario 24%	59 000	11 300	230 000
Regno Unito	436 000	lavoro 27%; famiglia 60%; umanitario 9%	384 000	102 800	108 000
Spagna	368 000	libera circolazione 32%; lavoro 6%; famiglia 39%; umanitario 5%	70 000	55 900	164 000
Francia	298 000	libera circolazione 22%; lavoro 20%; famiglia 34%; umanitario 14%	104 000	41 000	131 000
Paesi Bassi	183 000	libera circolazione 47%; lavoro 13%; famiglia 23%; umanitario 17%	22 000	2 500	32 000
Italia	169 000	libera circolazione 23%; lavoro 10%; famiglia 61%; umanitario 5%	20 000	17 300	151 000
Portogallo	138 000	libera circolazione 28%; lavoro 44%; famiglia 14%	9 000	n.d.; 73 000 distacchi intra-UE (2023)	2 700
Svizzera	136 000	libera circolazione 74%; lavoro 2%; famiglia 15%; umanitario 10%	6 300	3 300	23 000
Svezia	76 000	libera circolazione 35%; lavoro 16%; famiglia 44%; umanitario 5%	12 000	2 800	6 800

³² Elaborazione su schede OCSE, *Germany, France, Spain, United Kingdom and Netherlands country notes, International Migration Outlook 2025*, dati 2024 sui flussi permanenti o di lungo periodo, studenti, lavoro temporaneo e richiedenti asilo.

Tabella 3.3B - Paesi extraeuropei OCSE: canali di ingresso e composizione dei flussi, 2024.³³

Paese	Flusso permanente / lungo periodo 2024	Composizione riportata dall'OCSE	Studenti terziari	Lavoro temporaneo / stagionale	Asilo
Stati Uniti	1 425 000	lavoro 6%; famiglia 68%; umanitario 17%	390 000	841 900	1,7 mln
Canada	484 000	lavoro 30%; famiglia 50%; umanitario 16%	213 000	221 300	174 000
Australia	239 000	libera mobilità 12%; lavoro 28%; famiglia 52%; umanitario 8%	182 000	310 900	33 000 (2023)
Giappone	177 000	lavoro 63%; famiglia 34%; umanitario 1%	167 000	102 000; 165 000 <i>trainees</i>	14 000
Corea del Sud	76 000	lavoro 15%; famiglia 23%; umanitario 0,2%	56 000	151 000; 43 500 <i>trainees</i>	18 000
Nuova Zelanda	53 000	libera mobilità 6%; lavoro 18%; famiglia 64%; umanitario 11%	24 000	104 600	2 400

La comparazione mette in evidenza tre elementi:

1. Il canale familiare è dominante o molto rilevante anche in Paesi economicamente selettivi come Stati Uniti, Australia, Nuova Zelanda, Italia e Regno Unito;
2. La libera circolazione regionale pesa in modo decisivo in Germania, Paesi Bassi, Svizzera e, in misura minore, Spagna, Italia e Svezia;

³³ Elaborazione su schede OCSE, *United States, Canada, Australia, Japan, Korea and New Zealand country notes, International Migration Outlook 2025*, dati 2024 sui flussi permanenti o di lungo periodo, studenti, lavoro temporaneo, *trainees* e richiedenti asilo.

3. Giappone e Portogallo emergono come casi in cui il lavoro ha un peso particolarmente alto nella composizione dei flussi registrati, seppure con architetture giuridiche molto diverse.³⁴

In sintesi, la comparazione dei flussi nei principali Paesi OCSE mostra che la governance migratoria dipende meno dal numero complessivo degli ingressi e più dalla combinazione dei diversi canali attraverso cui tali ingressi si realizzano. Il lavoro continua ad occupare una posizione centrale nel dibattito pubblico, ma opera all'interno di un sistema più ampio nel quale famiglia studio, protezione internazionale e mobilità temporanea svolgono funzioni altrettanto rilevanti.

L'esperienza di Paesi quali Stati Uniti, Canada, Australia, Nuova Zelanda, Giappone e Corea del Sud dimostra come il rapporto tra immigrazione e mercato del lavoro non possa essere valutato esclusivamente attraverso i flussi permanenti. In numerosi ordinamenti, infatti, i programmi temporanei rappresentano il principale strumento di adattamento alle esigenze del mondo produttivo. In altri, contesti, tra cui quello italiani, i flussi temporanei formalmente registrati risultano più contenuti, pur in presenza di una domanda strutturale di manodopera straniera in numerosi comparti economici.

Ne consegue che l'analisi dei flussi migratori richiede un approccio multidimensionale, capace di considerare simultaneamente volume, composizione, durata degli status giuridici e capacità delle istituzioni di governare i diversi canali di ingresso. Tale prospettiva costituisce il presupposto per l'esame delle politiche di protezione internazionale e di asilo sviluppato nel capitolo successivo.

³⁴ OCSE, *Portugal: International Migration Outlook 2025*, Country note: https://www.oecd.org/en/publications/international-migration-outlook-2025_ae26c893-en/full-report/portugal_70b318e9.html.

Capitolo 4

Asilo, frontiere, irregolarità e ritorni

Sommario del capitolo

Il presente capitolo analizza il tema dell'asilo e della protezione internazionale, ambito che rappresenta uno dei principali punti di intersezione e di tensione tra sovranità statale, obblighi internazionali di tutela dei diritti fondamentali e capacità amministrativa degli Stati. L'evoluzione più recente del fenomeno evidenzia una duplice dinamica. Da un lato, si osserva la persistenza, e in alcuni contesti l'intensificazione, delle pressioni umanitarie derivanti da conflitti, instabilità politica, persecuzioni e crisi internazionali; dall'altro, si registra un progressivo rafforzamento delle politiche di deterrenza, della cooperazione con Paesi terzi e degli strumenti finalizzati all'accelerazione delle procedure di esame delle domande di protezione.

4.1. Protezione internazionale e governo dei confini

Il sistema dell'asilo risponde ad una logica profondamente diversa rispetto a quella che caratterizza i flussi migratori programmati per motivi economici. Nel caso della migrazione per lavoro, studio o ricongiungimento familiare, lo Stato può definire preventivamente criteri di accesso, quote, requisiti e procedure per l'ingresso e per il soggiorno. Nell'ambito della protezione internazionale, invece, l'obbligo giuridico di accoglienza e valutazione della domanda deriva dalla condizione individuale e dal rischio di persecuzione o violenza nel Paese di origine, non dalle esigenze economiche o occupazionali del Paese di destinazione. Per questo motivo, l'asilo rappresenta il canale migratorio più difficilmente riconducibile a una programmazione quantitativa ordinaria.

Questa peculiarità contribuisce a spiegare perché le politiche di asilo siano divenute, negli ultimi anni, uno dei principali ambiti di confronto e conflitto politico nei Paesi OCSE. Da un lato, gli Stati rivendicano il diritto di esercitare il controllo delle frontiere, di regolare gli ingressi sul proprio territorio e di contrastare le reti criminali coinvolte nel traffico di migranti. Dall'altro, gli ordinamenti democratici sono vincolati al rispetto di obblighi internazionali, europei e costituzionali, tra cui il principio di *non-*

refoulement,³⁵ il diritto a un esame individuale della domanda e il divieto di sottoporre le persone a trattamenti inumani o degradanti.

Negli ultimi anni, la crescita delle migrazioni forzate ha esacerbato questa tensione. Secondo le stime dell'UNHCR, a fine 2024, le persone forzatamente sfollate a livello globale erano pari a 123,2 milioni, a causa di persecuzioni, conflitti armati, violenze, violazioni dei diritti umani o eventi suscettibili di compromettere gravemente l'ordine pubblico. È opportuno segnalare che il dato non coincide con le domande d'asilo presentate nei Paesi OCSE, perché include anche sfollati interni e persone accolte in Paesi limitrofi alle aree di crisi. Tuttavia, esso definisce il quadro di riferimento in cui si trovano ad operare le economie avanzate dei Paesi OCSE, caratterizzato da un contesto geopolitico sempre più instabile e incerto.³⁶

Alla pressione derivante dall'aumento delle esigenze di protezione si aggiunge la persistente pericolosità di alcune rotte migratorie, con il rischio di ulteriori tragedie umanitarie. Secondo l'International Organization for Migration (IOM), almeno 8.938 persone hanno perso la vita lungo le rotte migratorie nel 2024, l'anno più drammatico dall'inizio delle rilevazioni del *Missing Migrants Project*. Tale circostanza evidenzia come le politiche migratorie non possano essere valutate esclusivamente sulla base della riduzione degli arrivi irregolari, ma debbano essere considerate anche alla luce della loro capacità di diminuire il ricorso a percorsi ad alto rischio, l'esposizione allo sfruttamento da parte delle reti criminali e la mortalità associata ai processi migratori.³⁷

³⁵ Il principio di *non-refoulement*, codificato nella Convenzione di Ginevra del 1951 e nel diritto internazionale dei diritti umani, vieta il rinvio di una persona verso un Paese in cui rischi persecuzione, tortura o trattamenti inumani o degradanti

³⁶ UNHCR, *Global Trends Report 2024*, 2025.

³⁷ IOM, *2024 is Deadliest Year on Record for Migrants*, New IOM Data Reveals, 21 marzo 2025.

Distinzione metodologica

Nell'analisi dei fenomeni migratori è necessario distinguere accuratamente tra categorie statistiche e amministrative che misurano aspetti differenti della mobilità internazionale. Domande di asilo, attraversamenti irregolari delle frontiere, presenza irregolare sul territorio, ordini di allontanamento e rimpatri effettivamente eseguiti non rappresentano infatti il medesimo fenomeno.

Una persona può, ad esempio, fare ingresso regolarmente in un Paese e presentare successivamente una domanda di protezione internazionale; può essere rilevata più volte durante tentativi successivi di attraversamento della frontiera; può ricevere un ordine di allontanamento senza che questo si traduca in un rimpatrio effettivo; oppure può trovarsi in condizione di irregolarità a seguito della scadenza di un titolo di soggiorno precedentemente valido.

Per tali ragioni, un'analisi rigorosa richiede di evitare, per quanto possibile, la sovrapposizione o la somma di categorie amministrative differenti, che rischierebbero di generare interpretazioni fuorvianti della dimensione e della natura dei fenomeni osservati.

4.2. Il quadro OCSE: livelli record di domande d'asilo

Nel 2024 l'area OCSE ha registrato il massimo storico di nuove domande d'asilo. L'*International Migration Outlook 2025* stima 3,1 milioni di nuove domande, con un aumento del 13% rispetto al 2023 e un livello più che doppio rispetto al 2019. La crescita è stata fortemente influenzata dall'andamento registrato negli Stati Uniti, che hanno ricevuto circa 1,7 milioni di domande, pari a circa il 55% del totale dell'area OCSE. Tale dato evidenzia il ruolo centrale assunto dal sistema nordamericano nell'attuale configurazione delle migrazioni umanitarie verso i Paesi ad alto reddito.³⁸

La distribuzione delle domande si presenta tuttavia fortemente disomogenea. Dopo gli Stati Uniti, i principali Paesi di destinazione nel 2024 sono stati Canada e alcune grandi economie europee. Il Canada ha registrato circa 174 mila domande, il massimo storico a livello nazionale, mentre il Regno Unito ha ricevuto circa 108 mila richieste, con un

³⁸ OECD, *International Migration Outlook 2025*, OECD Publishing, Paris, 2025, cap. 1.

incremento del 28% rispetto all'anno precedente. Nell'Europa OCSE le domande si sono attestate intorno a un milione, in calo rispetto al 2023 ma ancora su livelli storicamente elevati.³⁹

Le differenze osservate tra i diversi Paesi confermano come i flussi di richiedenti asilo non dipendano esclusivamente dalla prossimità geografica alle aree di crisi. Numerosi fattori contribuiscono infatti a orientare le destinazioni prescelte, tra cui la presenza di reti diasporiche consolidate, le opportunità di accesso al territorio, la diffusione della lingua del Paese di destinazione, le caratteristiche del mercato del lavoro informale, la percezione delle probabilità di riconoscimento della protezione e l'efficienza delle procedure amministrative.

L'OCSE segnala inoltre una significativa crescita della migrazione umanitaria permanente attraverso i programmi di reinsediamento. Nel 2024 i rifugiati reinsediati nei Paesi membri hanno raggiunto quota 189 mila, il valore più elevato mai registrato dall'organizzazione. Il reinsediamento è particolarmente rilevante perché rappresenta un canale di accesso regolare e programmato alla protezione internazionale, definito in collaborazione con organismi internazionali e meno dipendente dalle rotte migratorie irregolari. Nel 2024 il principale Paese di reinsediamento sono stati gli Stati Uniti, seguiti da Canada e Australia.⁴⁰

Tabella 4.1 - Indicatori essenziali su asilo, frontiere e ritorni

Indicatore	Area / anno	Valore	Letture interpretativa
Nuove domande d'asilo	OCSE, 2024	3,1 milioni	Massimo storico; crescita concentrata soprattutto negli Stati Uniti.
Domande d'asilo negli Stati Uniti	USA, 2024	1,7 milioni	Circa il 55% del totale OCSE; centralità del sistema nordamericano.
Domande d'asilo in Europa OCSE	Europa OCSE, 2024	circa 1 milione	Calo rispetto al 2023, ma livello ancora storicamente elevato.

³⁹ OECD, *International Migration Outlook 2025*, cap. 1, sezione sulle domande di asilo nei Paesi OCSE.

⁴⁰ OECD, *International Migration Outlook 2025*, Box 1.3 sul reinsediamento dei rifugiati.

Indicatore	Area / anno	Valore	Letture interpretativa
Primi richiedenti asilo	UE, 2024	912.000	Riduzione del 13% sul 2023; forte concentrazione in cinque Paesi.
Domande di protezione internazionale	UE+, 2025	circa 822.000	Riduzione del 19% sul 2024; mutamento legato soprattutto al calo delle domande siriane.
Attraversamenti irregolari rilevati	Frontiere esterne UE, 2024	poco oltre 239.000	Dato di rilevazione, non di persone uniche; calo del 38% sul 2023.
Attraversamenti irregolari rilevati	Frontiere esterne UE, 2025	quasi 178.000	Ulteriore calo del 26%; livello più basso dal 2021.
Presenze irregolari accertate	UE, 2025	719.395	Calo del 21,7% rispetto al 2024; misura amministrativa non coincidente con lo stock reale.
Ordini di lasciare il territorio	UE, 2025	491.950	Aumento del 5,8% rispetto al 2024; l'ordine non equivale a rimpatrio effettivo.
Ritorni verso Paesi terzi	UE, 2025	135.460	Aumento del 20,9% rispetto al 2024; permane un forte divario rispetto agli ordini emessi.

Fonte: elaborazione su OCSE, Eurostat, EUAA e Frontex.⁴¹

4.3. L'Unione europea: concentrazione delle domande e trasformazione delle rotte migratorie

Nel 2024 l'Unione europea ha registrato 912 mila primi richiedenti asilo provenienti da Paesi terzi, in calo del 13% rispetto al 2023. L'82% delle prime domande è concentrato in 5 Paesi: Germania (229.700), Spagna (164.000), Italia (151.100), Francia (130.900) e Grecia (69.000). La concentrazione territoriale delle domande rappresenta uno dei principali problemi della governance europea dell'asilo politico. Anche in presenza di un quadro normativo comune, gli oneri amministrativi, finanziari e politici derivanti

⁴¹ Elaborazione su OECD 2025; Eurostat 2025-2026; EUAA 2026; Frontex 2025-2026.

dalla gestione delle richieste di protezione continuano a gravare prevalentemente su un numero ristretto di Stati membri.⁴²

Nel 2025 il quadro europeo ha mostrato un'evoluzione significativa. L'EUAA stima circa 822 mila domande di protezione internazionale nell'area UE+, con un calo del 19% rispetto all'anno precedente. La riduzione è stata determinata in larga misura dal crollo delle richieste provenienti dai cittadini siriani, diminuite di circa il 72% a seguito degli sviluppi politici verificatisi in Siria e della caduta del regime di Bashar al-Assad nel dicembre 2024. Nello stesso anno, tuttavia, sono aumentate le domande dei richiedenti asilo provenienti da Afghanistan e Venezuela, a conferma del fatto che il calo aggregato può celare dinamiche molto diverse al suo interno.⁴³

I dati del 2025 evidenziano inoltre come l'andamento delle domande di asilo non costituisca una semplice funzione dell'intensità delle crisi internazionali. Le richieste possono infatti essere influenzate da molteplici fattori normativi e istituzionali. Nel caso dell'Afghanistan, l'aumento delle domande è stato in parte associato ad alcuni sviluppi della giurisprudenza europea e alla ripresentazione di istanze precedentemente respinte. Per i cittadini venezuelani, invece, un ruolo rilevante è stato svolto dalla possibilità di ingresso *visa-free* allo spazio Schengen e dalla particolare attrattività esercitata dalla Spagna quale principale Paese di destinazione.

L'analisi della composizione per età conferma inoltre la rilevanza della dimensione familiare della protezione internazionale. Secondo Eurostat, nel 2025 i minori hanno rappresentato 158.400 primi richiedenti asilo nell'Unione europea, pari al 23,7% del totale. Tra questi, il 13,3% era costituito da minori non accompagnati. Tali dati evidenziano come l'asilo non possa essere considerato esclusivamente una questione di controllo delle frontiere, ma richieda politiche integrate che comprendano accoglienza, inserimento scolastico, tutela sanitaria, protezione dei minori, mediazione linguistico-culturale e percorsi di inclusione di lungo periodo.⁴⁴

Sul fronte delle decisioni di concessione dello status di richiedente asilo, nel 2025 i Paesi UE hanno accolto le domande di 361.325 richiedenti asilo, il 18%

⁴² Eurostat, *First-time asylum applications down 13% in 2024*, 20 marzo 2025.

⁴³ EUAA, *Latest Asylum Trends 2025: Annual Analysis*, European Union Agency for Asylum, 2026.

⁴⁴ Eurostat, *24% of first-time asylum applicants were minors in 2025*, 29 aprile 2026.

in meno rispetto al 2024. Il tasso di riconoscimento in prima istanza si è attestato al 39%, pur presentando significative differenze in relazione alla cittadinanza dei richiedenti e al Paese di esame della domanda. Il dato mostra che la capacità di offrire protezione in modo rapido e coerente è una componente fondamentale della politica migratoria nel suo complesso: una domanda pendente a lungo produce incertezze, costi di accoglienza elevati e difficoltà di integrazione, mentre decisioni negative non seguite da un'effettiva esecuzione possono ampliare il divario tra la previsione normativa e la concreta capacità amministrativa dello Stato.⁴⁵

4.4. Irregolarità, controllo delle frontiere e limiti degli indicatori di *enforcement*

La nozione di irregolarità applicata all'immigrazione è spesso usata nel dibattito pubblico come una categoria omogenea. In realtà, essa comprende una pluralità di situazioni amministrative e giuridiche differenti, quali ad esempio l'ingresso senza autorizzazione, la permanenza dopo la scadenza di un visto o permesso, la violazione delle condizioni previste dal titolo di soggiorno, il rigetto della domanda di protezione senza successivo allontanamento, l'ingresso regolare seguito da perdita di uno status precedentemente regolare.

In tale contesto, assume particolare rilevanza l'attività di monitoraggio svolta da Frontex attraverso le rilevazioni degli attraversamenti irregolari delle frontiere esterne dell'Unione europea. Nel 2024 tali rilevazioni sono diminuite del 38%, arrivando a poco più di 239 mila, il livello più basso dal 2021. Nel 2025 si è registrata un'ulteriore diminuzione del 26%, fino a quasi 178 mila rilevazioni, meno della metà del totale rilevato nel 2023.⁴⁶ Tuttavia, la stessa Frontex precisa che le *detections* non corrispondono in modo univoco al numero di persone rilevate, poiché un medesimo individuo può essere registrato più volte in momenti o luoghi differenti.⁴⁷

La diminuzione degli attraversamenti irregolari rilevati non implica pertanto una riduzione proporzionale della popolazione in condizione di

⁴⁵ Eurostat, *Asylum decisions down by 18% in 2025*, 24 aprile 2026.

⁴⁶ Frontex, *Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024*, 14 gennaio 2025; Frontex, *Irregular border crossings down 26% in 2025*, 15 gennaio 2026.

⁴⁷ Frontex specifica che le proprie serie misurano rilevazioni di attraversamenti irregolari, non persone uniche.

irregolarità. Le casistiche possono essere molteplici: alcune persone entrano regolarmente e decidono di chiedere asilo in seguito; altre rimangono oltre la durata consentita del visto; altre ancora si spostano tra rotte differenti in risposta a controlli, conflitti o seguendo le indicazioni dei trafficanti. Per questo motivo, sarebbe metodologicamente errato trattare gli attraversamenti irregolari come sinonimo di immigrazione irregolare nel suo complesso.

Eurostat distingue infatti quattro indicatori di *enforcement*: rifiuti d'ingresso alla frontiera esterna, persone individuate in posizione irregolare sul territorio, ordini di lasciare il territorio e ritorni successivi all'emissione di tali ordini. Tali indicatori sono basati su fonti nazionali e risentono di differenze esistenti nei sistemi di registrazione, nelle prassi di controllo e nelle normative interne.⁴⁸ Seguendo la quadripartizione proposta da Eurostat, i dati UE riferiti al 2025 rilevano 132.600 rifiuti d'ingresso alla frontiera esterna, in aumento del 7,1% rispetto al 2024; le persone trovate illegalmente presenti sono invece diminuite del 21,7%, da 918.525 a 719.395. Nello stesso anno gli ordini di lasciare il territorio sono stati 491.950, in aumento del 5,8% sul 2024. L'elemento maggiormente rilevante che emerge dall'analisi è la crescente dissociazione tra attività di controllo alle frontiere, attività di controllo interno e capacità effettiva di eseguire i provvedimenti di rimpatrio. Tale divario rappresenta uno dei principali problemi strutturali delle politiche migratorie contemporanee.⁴⁹

⁴⁸ Eurostat, *Enforcement of Immigration Legislation*.

⁴⁹ Eurostat, *132 600 people refused entry in the EU, up by 7.1%*, 12 maggio 2026.

Tabella 4.2 - Indicatori di irregolarità: che cosa misurano e che cosa non misurano

Indicatore	Che cosa misura	Limite interpretativo	Uso corretto
Rilevazioni di attraversamento irregolare	Eventi registrati alle frontiere esterne.	Non corrispondono necessariamente a persone uniche; possibili rilevazioni multiple.	Analizzare pressione sulle rotte e attività di frontiera.
Rifiuti d'ingresso	Persone cui è negato l'accesso alla frontiera esterna.	Dipendono da controlli, documentazione, rotte aeree/terrestri/marittime.	Valutare l'intensità dei controlli all'ingresso.
Presenze irregolari accertate	Persone trovate senza titolo valido sul territorio.	Non misura lo stock reale di irregolari, ma solo quelli rilevati.	Analizzare attività di controllo interno.
Ordini di lasciare il territorio	Decisioni amministrative o giudiziarie di allontanamento.	Non indicano che la persona sia effettivamente partita.	Misurare l'output formale del sistema di enforcement.
Ritorni verso Paesi terzi	Partenze dopo un ordine di allontanamento.	Dipendono da cooperazione consolare, documenti, ricorsi, sicurezza del Paese di destinazione.	Valutare l'effettività del rimpatrio e il divario con gli ordini.

Fonte: elaborazione su definizioni e metadati Eurostat relativi alle statistiche di enforcement dell'immigrazione.⁵⁰

4.5. Ritorni e rimpatri: il divario tra decisione amministrativa ed esecuzione effettiva

Il rimpatrio rappresenta uno degli aspetti più complessi e controversi delle politiche migratorie contemporanee. La credibilità di un sistema di asilo presuppone, da un lato, la capacità di garantire tempestivamente la protezione a coloro che ne hanno diritto e, dall'altro, la possibilità di dare attuazione alle decisioni negative adottate al termine delle procedure di esame delle domande. In assenza di tale capacità, il rischio è quello di

⁵⁰ Eurostat, *Enforcement of Immigration Legislation*, quadro metodologico e fonti amministrative nazionali.

ampliare la distanza tra il quadro normativo e la sua concreta applicazione, con effetti sulla percezione di efficacia e legittimità delle istituzioni competenti. Tutto ciò deve avvenire nel pieno rispetto delle garanzie procedurali e dei diritti fondamentali riconosciuti dagli ordinamenti nazionali, europei e internazionali.

Nel 2025, a fronte di 491.950 ordini di lasciare il territorio dell'Unione europea, i ritorni verso Paesi terzi sono stati 135.460. Sebbene il numero dei ritorni sia aumentato del 20,9% rispetto al 2024, esso rimane significativamente inferiore rispetto al numero complessivo dei provvedimenti di allontanamento emessi. Questo divario non è di per sé prova di inefficienza in termini assoluti, in quanto una parte degli ordini di allontanamento può infatti essere oggetto di ricorsi giurisdizionali, sospensioni cautelari, riesami amministrativi o altre circostanze che ne ritardano o impediscono l'esecuzione. Tuttavia, esso segnala una distanza strutturale tra decisione amministrativa ed esecuzione effettiva.⁵¹

Le ragioni di tale divario sono molteplici. Una prima criticità riguarda l'identificazione delle persone interessate e l'ottenimento della documentazione necessaria al rimpatrio, soprattutto nei casi in cui manchino documenti di viaggio validi o il Paese di origine non collabori al rilascio dei lasciapassare consolari. Una seconda causa è rappresentata dai limiti giuridici che possono impedire il rimpatrio, in particolare quando sussistano rischi di persecuzione, trattamenti inumani o degradanti, o quando entrino in gioco esigenze di tutela della vita privata e familiare. Una terza dimensione riguarda le capacità operative delle amministrazioni competenti, che devono disporre di adeguate strutture, risorse organizzative, accordi bilaterali e strumenti di cooperazione diplomatica e consolare per rendere concretamente eseguibili le decisioni adottate.

L'OCSE segnala che tra 2021 e 2024 i ritorni dall'UE, dal Regno Unito e dagli Stati Uniti sono aumentati regolarmente: nel 2024 l'UE ha registrato circa 108 mila ritorni, il Regno Unito 33 mila e gli Stati Uniti 685 mila. Tali confronti richiedono tuttavia particolare cautela interpretativa, poiché i diversi sistemi giuridici, le definizioni statistiche adottate e le caratteristiche geografiche delle frontiere incidono in misura significativa sulla comparabilità dei dati. Gli Stati Uniti, ad esempio, dispongono di una lunga

⁵¹ Eurostat, *132 600 people refused entry in the EU, up by 7.1%*, 12 maggio 2026.

frontiera terrestre con il Messico e operano all'interno di un sistema di controllo migratorio sostanzialmente diverso da quello europeo.⁵²

L'aumento dei rimpatri, dunque, non può essere l'unico indicatore per valutare criticamente le politiche migratorie degli Stati. Un sistema efficace implica il rispetto di garanzie e diritti fondamentali, la valutazione delle condizioni nei Paesi di origine, nonché un'attenzione alle procedure e alla cooperazione internazionale e diplomatica. In quest'ottica, l'obiettivo prioritario non consiste necessariamente nell'aumento assoluto dei rimpatri, bensì nella riduzione del divario tra decisione amministrativa ed esecuzione effettiva, assicurando al contempo una valutazione individuale delle condizioni di rischio e delle esigenze di protezione di ciascuna persona interessata.

4.6. Il Patto UE su migrazione e asilo: responsabilità condivisa, solidarietà e gestione delle frontiere

Il nuovo Patto europeo su migrazione e asilo rappresenta la riforma più ampia del sistema europeo degli ultimi anni. Il pacchetto formativo è entrato formalmente in vigore l'11 giugno 2024 e prevede un periodo transitorio di due anni, al termine del quale le nuove disposizioni diverranno pienamente applicabili a partire dal 12 giugno 2026. La Commissione europea riassume il Patto attorno a quattro pilastri: il rafforzamento della sicurezza delle frontiere esterne, l'introduzione di procedure più rapide ed efficienti, il riequilibrio tra responsabilità e solidarietà tra gli Stati membri e l'integrazione della dimensione migratoria nei partenariati con i Paesi terzi.⁵³

Sul piano politico, il Patto mira a superare la logica emergenziale emersa dopo la crisi degli anni 2015-2016. Tra gli obiettivi dichiarati figurano la riduzione dei movimenti secondari all'interno dell'Unione, l'accelerazione dell'esame delle domande manifestamente infondate o provenienti da cittadini di Paesi considerati sicuri, il rafforzamento del sistema Eurodac e l'introduzione di meccanismi più strutturati di solidarietà tra Stati membri. Dal punto di vista amministrativo, la riforma punta alla costruzione di

⁵² OECD, *International Migration Outlook 2025*, cap. 1, dati comparativi su ritorni UE, Regno Unito e Stati Uniti.

⁵³ European Commission, *Pact on Migration and Asylum*, DG Migration and Home Affairs, 2024-2026.

procedure maggiormente standardizzate, fondate su attività di screening iniziale, identificazione biometrica, controlli alle frontiere e definizione più chiara delle responsabilità dello Stato competente all'esame della domanda. A tali strumenti si affiancano meccanismi di sostegno destinati agli Stati sottoposti a maggiore pressione migratoria.

La Commissione ha evidenziato nel maggio 2026 progressi significativi nel percorso di attuazione del Patto, ma segnalando al contempo la necessità di completare numerosi interventi organizzativi e infrastrutturali. Tra questi figurano il rafforzamento delle procedure di screening e di frontiera, l'implementazione del nuovo sistema Eurodac, misure volte a contrastare le fughe e i movimenti secondari, il consolidamento delle procedure di trasferimento tra Stati membri e l'istituzione di meccanismi indipendenti di monitoraggio del rispetto di diritti fondamentali, in considerazione del fatto che un sistema efficace ed efficiente dipende non solo da una adeguata architettura normativa, ma anche e soprattutto dalla capacità concreta degli Stati membri di attuare le disposizioni europee in modo uniforme, tempestivo e coerente.⁵⁴

Uno degli aspetti più delicati della riforma riguarda il bilanciamento tra esigenze di efficienza amministrativa e tutela delle garanzie individuali. Procedure più rapide possono contribuire a ridurre gli arretrati amministrativi, i tempi di attesa e l'incertezza giuridica, purché siano accompagnate da adeguata assistenza legale, servizi di interpretariato, valutazioni individualizzate e strumenti di ricorso effettivi. In assenza di tali condizioni, vi è il rischio che la frontiera si trasformi in un contesto nel quale le decisioni vengano adottate sulla base di accertamenti sommari, limitando la possibilità di raccogliere prove, documentare vulnerabilità o esercitare pienamente i diritti di difesa.

Il Patto, inoltre, non elimina integralmente il problema della distribuzione territoriale delle domande di protezione internazionale. Anche con meccanismi di solidarietà più sviluppati, la collocazione geografica degli Stati membri continuerà a incidere in misura significativa sulla pressione migratoria esercitata ai confini esterni dell'Unione, così come

⁵⁴ European Commission, *Commission reports on progress in implementing Pact on Migration and Asylum*, 8 maggio 2026.

continueranno a svolgere un ruolo rilevante la presenza di reti diasporiche consolidate e l'attrattività economica dei singoli Paesi.

4.7. Esternalizzazione, cooperazione con Paesi terzi e tutela dei diritti fondamentali

Tra le principali tendenze che hanno caratterizzato l'evoluzione delle politiche migratorie negli ultimi anni vi è il crescente ricorso a strategie di esternalizzazione del controllo migratorio. Con tale espressione si fa riferimento all'insieme degli strumenti attraverso i quali gli Stati o le organizzazioni regionali trasferiscono parte delle attività di gestione dei flussi migratori al di fuori del proprio territorio, attraverso forme di cooperazione con Paesi di origine e di transito.

Le modalità attraverso cui tali strategie vengono implementate sono molteplici e comprendono il sostegno alle autorità di controllo delle frontiere, la conclusione di accordi di riammissione, il contrasto alle reti di traffico di migranti, i programmi di cooperazione allo sviluppo, l'apertura di canali legali di mobilità, le attività di *screening* preliminare e, in alcuni casi, l'ipotesi di strutture destinate alla gestione delle procedure o dei rimpatri in Paesi terzi.

Gli obiettivi perseguiti attraverso tali strumenti includono la riduzione delle partenze irregolari, in particolare lungo le rotte più pericolose, il contrasto alle organizzazioni criminali coinvolte nel traffico di migranti, la più rapida identificazione delle persone prive dei requisiti per la protezione internazionale e il rafforzamento dell'effettività delle procedure di rimpatrio. In molti contesti, tali strategie sono inoltre considerate maggiormente sostenibili sul piano politico rispetto a una gestione fondata esclusivamente sugli strumenti interni.

Accanto ai potenziali benefici, l'esternalizzazione solleva tuttavia rilevanti questioni di carattere giuridico e istituzionale. Il principale elemento di criticità riguarda il rischio che tali politiche possano tradursi in una sostanziale estensione del controllo migratorio a contesti nei quali le garanzie previste dagli ordinamenti democratici risultano più deboli o difficilmente verificabili.

La questione centrale concerne il tema della responsabilità. Quando uno Stato o un'organizzazione internazionale finanziano, coordinano o incentivano attività di controllo svolte da altri Paesi, emerge l'esigenza di verificare le condizioni nelle quali tali attività vengono realizzate. Ciò

include la valutazione delle condizioni di trattenimento, dell'effettivo accesso alle procedure di asilo, dei rischi di tortura o di trattamenti inumani o degradanti, dell'eventuale ricorso a espulsioni collettive e della possibilità di assicurare forme indipendenti di monitoraggio e controllo.

In tale prospettiva, la cooperazione con Paesi terzi può contribuire alla gestione dei flussi migratori e alla riduzione dei rischi associati alle rotte irregolari solo se accompagnata da adeguati meccanismi di trasparenza, responsabilizzazione e tutela dei diritti fondamentali delle persone coinvolte.

Tabella 4.3 - Strumenti di controllo e rischi giuridico-istituzionali

Strumento	Obiettivo dichiarato	Punto di forza	Rischio principale
Screening alla frontiera	Identificare rapidamente status, sicurezza e vulnerabilità.	Riduce incertezza iniziale e migliora registrazione.	Decisioni affrettate o insufficiente emersione delle vulnerabilità.
Procedure accelerate	Trattare rapidamente domande infondate o ammissibilità.	Riduce arretrati e permanenza in limbo giuridico.	Compressione di assistenza legale, prove e ricorso effettivo.
Paesi sicuri	Presumere bassa probabilità di persecuzione per alcune provenienze.	Concentra risorse sui casi più complessi.	Sottovalutazione di rischi individuali o per minoranze.
Accordi di riammissione	Rendere eseguibili gli ordini di allontanamento.	Collega decisione e rimpatrio effettivo.	Dipendenza da cooperazione politica e rischio di rimpatri non sostenibili.
Cooperazione con Paesi di transito	Prevenire partenze e contrastare trafficanti.	Può ridurre morti e attraversamenti pericolosi.	Trasferimento del controllo a Stati con garanzie deboli.
Canali umanitari e reinsediamento	Offrire accesso legale alla protezione.	Alternativa ordinata alle rotte irregolari.	Scala spesso insufficiente rispetto al bisogno globale.

Fonte: elaborazione su OCSE, Commissione europea, Eurostat, Frontex, EUAA, UNHCR e IOM.

4.8. Valutazione critica e implicazioni di *policy*

L'asilo e la protezione internazionale costituiscono uno dei principali indicatori della capacità istituzionale degli Stati di governare fenomeni complessi in un contesto caratterizzato da crescenti interdipendenze globali. A differenza dei canali di lavoro o studio, non può essere pienamente programmato in anticipo; inoltre, a differenza dell'immigrazione irregolare ordinaria, non può essere trattato solo come questione di *enforcement*. Esso richiede, in definitiva, un sistema complesso in grado di bilanciare i seguenti aspetti:

1. **Chiarezza delle categorie:** la confusione tra domande d'asilo, ingressi irregolari, rilevazioni di frontiera e stock di irregolarità produce interpretazioni errate e conseguenti politiche mal orientate, come dimostrato nel caso delle rilevazioni Frontex e nel caso dei dati sui rimpatri.
2. **Capacità amministrativa:** sistemi lenti generano costi elevati, una maggiore incertezza, difficoltà di accesso al lavoro e incentivi ai movimenti secondari. D'altro canto, sistemi troppo rapidi ma privi di garanzie generano invece errori, ricorsi, violazioni e perdita di legittimità.
3. **Deterrenza e canali legali:** politiche concentrate esclusivamente sul contenimento delle partenze e sul controllo delle rotte migratorie possono produrre effetti limitati o indesiderati se non accompagnate dall'ampliamento di strumenti regolari di mobilità e protezione. In tali circostanze, la riduzione degli arrivi potrebbe tradursi nello spostamento verso percorsi più pericolosi o in una maggiore dipendenza dalle reti di traffico.
4. **Credibilità delle procedure di rimpatrio:** una politica di asilo deve poter distinguere tra aventi diritto alla protezione e presentazione di domande infondate, senza tuttavia sfociare in annunci di ordini di allontanamento che rimangono sistematicamente privi di attuazione.
5. **Tutela degli aventi diritto alla protezione:** la tutela delle persone cui viene riconosciuta una forma di protezione internazionale non può esaurirsi nell'adozione della decisione amministrativa. Una volta riconosciuto il diritto alla permanenza, diventa essenziale promuovere percorsi di integrazione sociale, economica e civile che consentano una progressiva stabilizzazione nel Paese di accoglienza. In assenza di tali strumenti, il sistema rischia di limitarsi alla gestione

procedurale delle domande senza produrre effettivi processi di inclusione.

In conclusione, l'analisi comparata mostra che molti Paesi OCSE perseguono ormai una strategia di "controllo anticipato", basato su controlli documentali prima dell'imbarco, cooperazione con le forze di polizia, stipula di accordi di riammissione, sostegno finanziario a Paesi di transito, classificazione di Paesi sicuri e procedure accelerate. Se tali misure hanno l'indubbio vantaggio di garantire una maggiore governabilità, i Paesi corrono il rischio di produrre l'esternalizzazione opaca delle procedure di controllo, comprimere l'accesso alla protezione e, in ultima analisi, incentivare i flussi irregolari.

Capitolo 5

Regolarizzazioni e cambi di status

Sommario del capitolo

Il presente capitolo esamina le regolarizzazioni e i cambi di status quali strumenti centrali, benché spesso sottovalutati, delle politiche di governance delle migrazioni. L'analisi muove dall'assunto che la regolarizzazione non debba essere interpretata automaticamente come un indicatore di inefficacia delle politiche migratorie. In determinate circostanze, essa può infatti costituire una misura razionale e funzionale al perseguimento di obiettivi di interesse pubblico, in quanto consente di riconoscere situazioni di effettivo radicamento sociale ed economico, contrastare il lavoro sommerso e lo sfruttamento, ampliare la base contributiva e fiscale e ristabilire condizioni di prevedibilità e trasparenza amministrativa.

La regolarizzazione assume invece una valenza problematica quando viene utilizzata in modo ricorrente per supplire all'assenza di canali ordinari di ingresso adeguati, quando è caratterizzata da elevati margini di discrezionalità oppure quando genera nuovi arretrati procedurali e criticità amministrative.

5.1. L'importanza della regolarizzazione

Nelle politiche migratorie dei Paesi OCSE la regolarizzazione occupa una posizione caratterizzata da una profonda ambivalenza. Da un lato, essa viene spesso trattata come misura eccezionale e politicamente controversa, poiché percepita come una sanatoria di situazioni di soggiorno irregolare. Dall'altro lato, essa è una componente ricorrente dei sistemi migratori avanzati, soprattutto quando i canali ordinari di ingresso non riescono a soddisfare il fabbisogno effettivo di manodopera, le esigenze di ricongiungimento familiare, la stabilizzazione degli studenti internazionali o la protezione di persone che non possono essere rimpatriate per ragioni giuridiche o pratiche.

Il punto della trattazione non è stabilire se le regolarizzazioni siano, in astratto, strumenti positivi o negativi, ma individuare le condizioni che ne rendano l'utilizzo coerente con i principi di uno Stato di diritto, con le esigenze del mercato del lavoro e con gli obiettivi di integrazione. In

generale, una misura di regolarizzazione può essere considerata legittima se fondata su requisiti oggettivi e verificabili, se è caratterizzata da trasparenza procedurale, se è collegata a una presenza effettiva sul territorio ed è accompagnata da adeguati meccanismi di controllo successivo. Diversamente, le regolarizzazioni assumono carattere problematico quando vengono impiegate periodicamente per compensare l'assenza di canali ordinari di ingresso credibili ed efficaci.

Nel quadro OCSE, il tema delle regolarizzazioni deve essere esaminato congiuntamente a quello dei cambi di status. In numerosi ordinamenti, infatti, non si ricorre formalmente alla regolarizzazione di persone prive di titolo di soggiorno, ma si prevede la possibilità di transitare da uno status temporaneo a uno permanente: da studente a lavoratore, da lavoratore temporaneo a residente permanente, da richiedente protezione internazionale a titolare di un diverso titolo di soggiorno, oppure da vittima di tratta o di violenza a beneficiario di specifiche forme di protezione amministrativa. Pur non configurandosi come sanatorie in senso stretto, tali percorsi svolgono una funzione analoga, consentendo la trasformazione di una presenza temporanea, vulnerabile o incompleta in una condizione giuridica maggiormente stabile.

La regolarizzazione può pertanto essere interpretata come una forma di stabilizzazione giuridica. Essa interviene nel momento in cui la presenza effettiva di una persona nella società del Paese di destinazione precede il pieno riconoscimento del relativo status legale. In alcuni ordinamenti, come quello spagnolo, tale funzione è stata progressivamente incorporata nel sistema ordinario attraverso le diverse forme di *arraigo*; in altri, come quello italiano, continua a manifestarsi prevalentemente attraverso misure straordinarie e settoriali; in altri ancora, come il Canada, la stabilizzazione è affidata soprattutto alla transizione programmata dagli status temporanei alla residenza permanente.⁵⁵

5.2. Regolarizzazione, sanatoria, emersione e cambio di status

Nel dibattito pubblico e politico, i termini “regolarizzazione”, “sanatoria”, “emersione” e “cambio di status” sono frequentemente impiegati in modo

⁵⁵ OCSE, *International Migration Outlook 2025, Country Notes* e allegato statistico; cfr. in particolare le schede su Italia, Spagna, Canada, Portogallo e Corea, che distinguono ingressi permanenti, migrazione temporanea, cambi di status e misure di policy.

intercambiabile; tuttavia, essi rinviano a istituti e fenomeni giuridici distinti e a differenti modalità di gestione delle presenze straniere sul territorio. Si rende pertanto opportuno procedere a una preliminare chiarificazione concettuale.

La **regolarizzazione** consiste nel procedimento attraverso il quale una persona già presente sul territorio acquisisce un titolo legale di soggiorno pur trovandosi, in tutto o in parte, al di fuori dei canali ordinari previsti dalla normativa migratoria. La **sanatoria** rappresenta una particolare forma di regolarizzazione straordinaria, generalmente limitata nel tempo e rivolta a una platea definita di beneficiari. L'**emersione** riguarda invece specificamente la regolarizzazione di rapporti di lavoro irregolari o sommersi, rispondendo simultaneamente a una logica migratoria, fiscale e contributiva. Il **cambio di status**, invece, consiste nel passaggio da una categoria giuridica ad un'altra, ad esempio da studente a lavoratore, da lavoratore stagionale a lavoratore subordinato, da temporaneo a residente permanente.

La distinzione tra tali strumenti non è soltanto terminologica. Una sanatoria collettiva e un programma di cambio di status possono interessare un numero analogo di persone, ma producono effetti politici e simbolici differenti. Mentre il cambio di status è generalmente percepito come una componente ordinaria dell'amministrazione migratoria, la sanatoria continua a essere oggetto di maggiore controversia pubblica e politica.

Un'analisi critica di tali fenomeni richiede pertanto di evitare due semplificazioni opposte. La prima consiste nel considerare qualsiasi regolarizzazione come una manifestazione di debolezza dello Stato; la seconda nel ritenere che ogni misura di regolarizzazione costituisca automaticamente una politica inclusiva.

In realtà, una regolarizzazione può rafforzare la legalità qualora contribuisca a ridurre l'area grigia del lavoro sommerso, aumenti la tracciabilità delle attività economiche e favorisca il rispetto delle norme. Al contrario, essa può indebolire la credibilità del sistema se diviene l'unico canale realisticamente accessibile per persone già inserite in settori produttivi strutturalmente dipendenti dalla manodopera straniera.

Tabella 5.1 - Tipologie di regolarizzazione e cambi di status

Tipo di strumento	Logica istituzionale	Vantaggi potenziali	Rischi principali
Sanatoria straordinaria	Finestra temporale una tantum per una platea già presente.	Riduce rapidamente irregolarità e sommerso; può aumentare contributi e controllo.	Effetto annuncio; pressione amministrativa; percezione di premio all'irregolarità.
Regolarizzazione individuale ordinaria	Procedura stabile fondata su radicamento, lavoro, famiglia o vulnerabilità.	Prevedibilità; minore discrezionalità; riduzione del contenzioso.	Se i requisiti sono troppo complessi, produce esclusione e intermediazione opaca.
Emersione lavorativa	Regolarizza rapporto di lavoro e posizione migratoria.	Contrasta sfruttamento; rafforza fiscalità e contributi.	Dipendenza dal datore; rischio di domande fittizie; esclusione dei settori non coperti.
Transizione temporaneo-permanente	Passaggio da studio, lavoro temporaneo o protezione a residenza stabile.	Integra persone già formate o già inserite; riduce nuovi ingressi.	Crea lunga precarietà se il passaggio è incerto o selettivo.
Protezione amministrativa	Titoli temporanei per persone non rimpatriabili o vulnerabili.	Risponde a obblighi umanitari e a situazioni di fatto.	Status instabile; assenza di percorso verso permanenza o cittadinanza.

Fonte: elaborazione propria su documentazione OCSE, fonti nazionali e legislazione comparata.

5.3. La regolarizzazione come indicatore di capacità amministrativa

L'esistenza di procedure di regolarizzazione non costituisce, di per sé, un indicatore della maggiore o minore apertura di un sistema migratorio. Essa riflette piuttosto l'interazione tra tre variabili fondamentali: la disponibilità di canali legali di ingresso, la domanda effettiva di ingresso o permanenza e la capacità amministrativa di gestire le domande in tempi certi e prevedibili.

Quando i canali di ingresso per motivi di lavoro risultano quantitativamente insufficienti rispetto ai fabbisogni del sistema

economico, l'irregolarità tende a trasformarsi in una componente funzionale del mercato del lavoro. In tali circostanze, la regolarizzazione opera come una correzione ex post di una selezione ex ante inadeguata. Viceversa, nei sistemi in cui i canali ordinari risultano ampi, trasparenti e adattabili all'evoluzione dei fabbisogni, il ricorso a sanatorie straordinarie tende a diminuire, mentre assumono maggiore rilevanza i cambi di status ordinari.

La capacità amministrativa rappresenta, in questo quadro, una variabile decisiva. I paragrafi che seguono analizzano più in dettaglio le strategie di regolarizzazione adottate da quattro Paesi europei: Spagna, Francia, Portogallo e Italia.

5.4. Spagna: dall'*arraigo* alla regolarizzazione straordinaria

La Spagna rappresenta uno dei casi più significativi nel panorama europeo per quanto concerne l'integrazione degli strumenti di regolarizzazione all'interno del diritto ordinario dell'immigrazione. Il concetto di *arraigo*, traducibile come radicamento, consente infatti a persone presenti sul territorio nazionale di ottenere un'autorizzazione di soggiorno per circostanze eccezionali in presenza di legami sociali, lavorativi, familiari o formativi con il Paese dimostrabili. La riforma del *Reglamento de Extranjeria* approvata con il *Real Decreto 1155/2024* ha ulteriormente razionalizzato e aggiornato tale impianto normativo, distinguendo diverse forme di radicamento, tra cui *arraigo social*, *sociolaboral*, *socioformativo*, *familiar* e *de segunda oportunidad*.⁵⁶

Il tratto distintivo del modello spagnolo risiede nel fatto che la regolarizzazione non è concepita esclusivamente come una misura straordinaria e occasionale, bensì come uno strumento ordinario di riconoscimento giuridico del radicamento maturato sul territorio. In tal modo si riduce la distanza tra presenza effettiva nella società di accoglienza e riconoscimento in termini di status giuridico. Al tempo stesso, la moltiplicazione delle forme di *arraigo* dimostra che il sistema deve continuamente adattarsi a percorsi migratori sempre più eterogenei, che comprendono situazioni di lavoro informale, permanenze irregolari

⁵⁶ Boletín Oficial del Estado, *Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*.

protratte nel tempo, percorsi di formazione professionale, nuclei familiari misti e richieste di protezione internazionale o umanitaria.

Nel 2026 la Spagna ha compiuto un ulteriore passaggio con il *Real Decreto 316/2026*, che ha introdotto una regolarizzazione amministrativa straordinaria per persone già residenti nel Paese in condizione di irregolarità e per specifiche categorie di richiedenti protezione internazionale. Secondo quanto indicato dal Ministero dell'Inclusione, della Sicurezza Sociale e delle Migrazioni, la misura consente l'accesso a una autorizzazione di residenza e lavoro di durata iniziale di un anno. Tra i requisiti richiesti figurano la presenza sul territorio spagnolo prima del 1° gennaio 2026, una permanenza continuativa di almeno cinque mesi al momento della presentazione della domanda, l'assenza di precedenti penali e l'assenza di minacce per ordine pubblico, sicurezza pubblica o salute pubblica.⁵⁷

L'informativa governativa allegata alla misura stima circa 500.000 potenziali beneficiari e una capacità amministrativa prevista fino a 752.250 fascicoli. Il dato è politicamente rilevante perché segnala una scelta esplicita, vale a dire, riconoscere una popolazione già presente e già inserita in segmenti economici e sociali, anziché mantenerla in una condizione di irregolarità strutturale.⁵⁸

Permangono tuttavia alcuni profili critici. Quanto più la regolarizzazione diventa una componente ordinaria del sistema, tanto più occorre evitare che essa sostituisca i canali regolari di ingresso. Qualora il percorso più realistico per ottenere uno status stabile diventasse quello di entrare o permanere in condizioni di precarietà in attesa del maturare dei requisiti di radicamento, la funzione correttiva della regolarizzazione verrebbe progressivamente meno, trasformandosi in un meccanismo ordinario di accesso al soggiorno. In ultima analisi, la sostenibilità del modello dipende dal mantenimento di canali legali di ingresso sufficienti, nonché dall'efficienza amministrativa nella gestione delle procedure di *arraigo*.

⁵⁷ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, *El Gobierno aprueba la regularización administrativa extraordinaria de personas migrantes que ya residen en España*, comunicato istituzionale, aprile 2026; Boletín Oficial del Estado, *Real Decreto 316/2026*, de 14 de abril.

⁵⁸ Gobierno de España, *Regularización extraordinaria: claves económicas y sociales*, aprile 2026. Il documento stima circa 500.000 potenziali beneficiari e una capacità di trattazione fino a 752.250 *expedientes*.

5.5. Francia: la regolarizzazione selettiva nei mestieri in tensione

La Francia, nella definizione delle proprie politiche di regolarizzazione, ha scelto una linea più selettiva e condizionata. La legge del 26 gennaio 2024, adottata con l'obiettivo dichiarato di rafforzare il controllo dell'immigrazione e migliorare i percorsi di integrazione, ha introdotto una procedura temporanea di regolarizzazione destinata ai lavoratori stranieri impiegati in settori caratterizzati da persistenti difficoltà di reclutamento. La procedura si applica fino al 31 dicembre 2026 e riguarda cittadini di Paesi terzi che dimostrino di aver svolto attività lavorativa subordinata in una professione classificata come "in tensione" per almeno dodici mesi, anche non consecutivi, nel corso degli ultimi ventiquattro mesi, di essere attualmente occupati in uno dei mestieri inclusi nelle liste ufficiali e di risiedere in Francia in modo continuativo da almeno tre anni.⁵⁹

Uno degli elementi di maggiore innovazione consiste nella possibilità per il lavoratore di presentare la domanda indipendentemente dall'iniziativa del datore di lavoro. Tale scelta mira a ridurre il grado di dipendenza del lavoratore irregolare nei confronti del datore stesso, limitando il rischio di situazioni di ricatto, sfruttamento o intermediazione impropria che possono emergere nei sistemi di emersione fondati esclusivamente sull'iniziativa datoriale. Permane tuttavia un significativo margine di valutazione da parte dell'autorità prefettizia, chiamata a considerare ulteriori elementi quali il livello di integrazione sociale e familiare, il rispetto dell'ordine pubblico e l'adesione ai principi fondamentali della Repubblica.

La lista dei mestieri in tensione è stata aggiornata con l'*arrêté* del 21 maggio 2025 e, secondo il Ministero dell'Interno francese, la selezione delle attività professionali si basa su due criteri principali: la presenza di persistenti difficoltà di reclutamento e l'incidenza significativa di lavoratori stranieri provenienti da Paesi terzi nei settori considerati. Ne deriva un modello di regolarizzazione strettamente connesso al mercato del lavoro, nel quale il riconoscimento giuridico non si fonda unicamente sul radicamento

⁵⁹ Service Public Entreprendre, *Loi immigration: quels changements dans le volet travail?*, Direction de l'information légale et administrative, aggiornato al 28 maggio 2025.

territoriale, ma piuttosto sul contributo lavorativo in segmenti produttivi in cui l'economia manifesta carenze.⁶⁰

L'indubbio vantaggio del modello francese è la sua coerenza con i fabbisogni settoriali. La sua criticità, invece, è il rischio di una regolarizzazione eccessivamente restrittiva, incapace di coprire situazioni di irregolarità non riconducibili ai settori individuati. Inoltre, l'ampio margine di discrezionalità riconosciuto alle prefetture può determinare applicazioni differenziate sul territorio nazionale, incidendo sull'uniformità del sistema.

5.6. Portogallo: dalla manifestazione di interesse alla crisi dell'arretrato

Il Portogallo ha sperimentato per anni un modello relativamente aperto, fondato anche sulla possibilità per persone già presenti e attive nel mercato del lavoro di avviare una procedura di residenza tramite il meccanismo della cosiddetta "manifestazione di interesse". Questo strumento ha consentito a numerosi lavoratori di regolarizzare la propria posizione senza dover lasciare il Paese, favorendo percorsi di inclusione amministrativa e lavorativa. Parallelamente, tuttavia, il sistema ha generato un progressivo accumulo di pratiche che ha posto sotto forte pressione le capacità operative dell'amministrazione.

Con il *Decreto-Lei n. 37-A/2024* del 3 giugno 2024, il Governo portoghese ha disposto l'abrogazione dei procedimenti di autorizzazione di residenza fondati sulle manifestazioni di interesse, prevedendo al contempo regimi transitori per le domande già avviate e per alcuni casi in cui fosse dimostrabile un rapporto contributivo precedente.⁶¹ Nello stesso giorno il Governo ha approvato il *Plano de Ação para as Migrações*, presentato come risposta alle criticità emerse nella gestione degli ingressi, alle difficoltà

⁶⁰ Ministère de l'Intérieur, Direction générale des étrangers en France, *Liste des métiers en tension pour les travailleurs étrangers; Arrêté du 21 mai 2025 fixant la liste des métiers et zones géographiques caractérisés par des difficultés de recrutement.*

⁶¹ Diário da República, *Decreto-Lei n. 37-A/2024, de 3 de junho*, che revoca i procedimenti di autorizzazione di residenza fondati sulle manifestações de interesse, con regimi transitori specifici.

operative dell'AIMA e alla necessità di rafforzare gli strumenti amministrativi e di controllo.⁶²

L'esperienza portoghese riveste particolare interesse poiché dimostra come l'accessibilità di un canale di regolarizzazione non costituisca, di per sé, una garanzia di sostenibilità nel lungo periodo, soprattutto in assenza di un'adeguata capacità amministrativa. La stessa AIMA, nel *Relatório de Migrações e Asilo 2024*, ha collegato la revisione statistica della popolazione straniera residente al processo di smaltimento delle pratiche arretrate, evidenziando l'esistenza di oltre 400.000 procedimenti pendenti relativi a manifestazioni di interesse presentate prima del 3 giugno 2024.⁶³

La riforma del 2024 segna pertanto un passaggio da un modello di regolarizzazione relativamente permeabile a un modello maggiormente orientato all'ingresso preventivo e al controllo amministrativo delle procedure. Resta tuttavia aperta la questione della capacità dei canali ordinari di soddisfare la domanda di lavoro straniero. In assenza di un loro effettivo potenziamento, la chiusura di uno strumento che produceva arretrati rischia di non affrontare le cause strutturali che avevano originato il ricorso a tale procedura.

5.7. Italia: sanatorie settoriali, decreto flussi e fragilità dei canali ordinari

Il modello italiano è caratterizzato da una persistente discontinuità tra fabbisogni lavorativi, canali ordinari di ingresso e strumenti di emersione o regolarizzazione. A differenza di quanto avviene in altri ordinamenti, la regolarizzazione non è stabilmente incorporata all'interno dell'architettura ordinaria del sistema migratorio, ma continua a manifestarsi prevalentemente attraverso interventi straordinari e settoriali adottati in risposta a specifiche esigenze contingenti.

L'esempio più significativo degli ultimi anni è rappresentato dalla procedura di emersione del 2020, prevista durante la crisi pandemica. La misura riguardava comparti economici specificamente individuati, tra cui

⁶² Governo da República Portuguesa, *Plano de Ação para as Migrações: problemas, desafios, princípios e acoes*, 3 giugno 2024.

⁶³ AIMA, *Relatório de Migrações e Asilo 2024*, e *Relatório intercalar sulla recuperacao de processos pendentes*, con riferimento agli oltre 400.000 processi pendenti relativi a *manifestações de interesse* presentate fino al 3 giugno 2024.

agricoltura, allevamento, zootecnia, pesca, acquacoltura, assistenza alla persona e lavoro domestico. Il Ministero dell'Interno ha chiarito che la procedura consentiva sia la regolarizzazione di rapporti di lavoro irregolari sia il rilascio di un permesso temporaneo, a condizione che i lavoratori stranieri fossero presenti sul territorio italiano anteriormente all'8 marzo 2020.⁶⁴

L'intervento perseguiva una duplice finalità: da un lato, garantire la continuità operativa di settori considerati essenziali durante l'emergenza sanitaria; dall'altro, favorire l'emersione di rapporti di lavoro sommersi e il rafforzamento delle tutele sociali e sanitarie. La struttura della misura evidenziava tuttavia alcuni limiti che caratterizzano ricorrentemente il modello italiano, tra cui la limitazione a specifici settori produttivi, la forte dipendenza dall'iniziativa del datore di lavoro, la complessità documentale e la significativa variabilità territoriale dei tempi di definizione delle pratiche. In tale prospettiva, la regolarizzazione del 2020 ha operato prevalentemente come risposta emergenziale a una situazione straordinaria, senza incidere in modo strutturale sul rapporto tra immigrazione, mercato del lavoro e canali ordinari di accesso alla regolarità.

Negli anni successivi, l'Italia ha rafforzato la programmazione dei flussi legali attraverso l'ampliamento delle quote pluriennali previste dal decreto flussi. Per il triennio 2023-2025 erano previste 452.000 quote complessive, con 136.000 ingressi nel 2023, 151.000 nel 2024 e 165.000 nel 2025; il D.P.C.M. del 2 ottobre 2025 ha poi fissato quote per il triennio 2026-2028 pari a 164.850 nel 2026, 165.850 nel 2027 e 166.850 nel 2028.⁶⁵

L'incremento delle quote costituisce un segnale significativo di riconoscimento del fabbisogno strutturale di lavoro straniero presente nel sistema produttivo nazionale. Tuttavia, il decreto flussi non rappresenta uno strumento di regolarizzazione, poiché è rivolto principalmente a lavoratori da reclutare all'estero e presuppone, salvo specifiche ipotesi di

⁶⁴ Ministero dell'Interno, *Emersione dei rapporti di lavoro*, 2020; Ministero dell'Interno, *FAQ emersione dei rapporti di lavoro*. La documentazione ufficiale indica i settori ammessi e il requisito della presenza in Italia prima dell'8 marzo 2020.

⁶⁵ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Normativa ingressi per motivi di lavoro*; portale Integrazione Migranti, *Quotas in detail, triennio 2023-2025*; Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, D.P.C.M. 2 ottobre 2025, *Programmazione dei flussi di ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri per il triennio 2026-2028*.

conversione di titoli già posseduti, l'ingresso nel territorio nazionale attraverso procedure preventive. Tale distinzione evidenzia una delle principali fragilità del modello italiano, ove una parte del lavoro straniero si forma o si stabilizza già sul territorio, ma il principale canale ordinario continua a essere disegnato come ingresso preventivo dall'estero, spesso gestito attraverso *click day* e procedure complesse che si dimostrano insufficienti e inadeguate.

Le criticità non riguardano esclusivamente la dimensione quantitativa delle quote disponibili. Anche volumi elevati di ingressi programmati possono produrre risultati limitati qualora i procedimenti risultino eccessivamente lenti, il collegamento tra datore di lavoro e lavoratore sia puramente formale, i nulla osta non si traducano in visti e contratti effettivi oppure le domande siano utilizzate come semplici opzioni senza una reale prospettiva occupazionale. Sotto questo profilo, le regolarizzazioni italiane possono essere interpretate come il sintomo di un sistema che alterna strumenti di programmazione formale e interventi correttivi straordinari, senza disporre di un canale ordinario sufficientemente stabile e prevedibile fondato sul lavoro effettivo, sul radicamento sociale e sui percorsi di integrazione.

Il confronto con altri modelli europei evidenzia tale peculiarità. Mentre la Spagna ha progressivamente istituzionalizzato il riconoscimento del radicamento e la Francia ha sviluppato percorsi di regolarizzazione collegati a specifiche esigenze occupazionali, l'Italia continua a fare affidamento prevalentemente sull'ingresso programmato dall'estero e su interventi straordinari di emersione. Ne derivano livelli inferiori di prevedibilità per lavoratori e imprese e una maggiore probabilità che una quota della popolazione straniera rimanga stabilmente collocata in aree di irregolarità o semi-regolarità amministrativa.

Tabella 5.2 - Strumenti selezionati di regolarizzazione e cambio di status

Paese	Strumento	Platea principale	Carattere	Valutazione critica
Spagna	<i>Arraigo</i> e regolarizzazione straordinaria 2026	Persone radicate, lavoratori, familiari, richiedenti protezione in situazioni definite	Ordinario più straordinario	Modello più strutturato, ma da coordinare con ingressi legali sufficienti.
Francia	Regolarizzazione nei mestieri in tensione	Lavoratori in settori con carenze e presenza almeno triennale	Temporaneo e selettivo	Coerente con fabbisogni settoriali; rischio di discrezionalità prefettizia.
Portogallo	Manifestazione di interesse, poi revoca e recupero arretrato	Persone già presenti e attive nel mercato del lavoro	Canale ex post poi chiuso	Accessibilità elevata ma capacità amministrativa insufficiente.
Italia	Emersioni settoriali e conversioni; decreto flussi come canale ordinario	Lavoratori in specifici settori o titolari di permessi convertibili	Straordinario e frammentato	Forte scarto tra fabbisogni e canali stabili di emersione.
Canada	Transizione da temporaneo a permanente	Studenti, lavoratori temporanei e candidati in-Canada	Ordinario e programmato	Stabilizza capitale umano già presente; può creare lunga precarietà temporanea.
Stati Uniti	DACA, TPS, parole umanitari	Gruppi vulnerabili o protetti da rimozione per ragioni amministrative o umanitarie	Temporaneo e politicamente instabile	Protezione rilevante ma non piena regolarizzazione né percorso automatico alla cittadinanza.
Corea del Sud	Regolarizzazione temporanea per minori stranieri irregolari	Minori presenti a lungo e inseriti nel sistema scolastico	Temporaneo e mirato	Approccio centrato sui diritti del minore, ma non soluzione generale.

Fonte: elaborazione su fonti nazionali ufficiali e schede Paese OCSE 2025.

5.8. Transizioni programmate: il caso canadese e la logica della *two-step migration*

Il Canada rappresenta un modello distinto rispetto agli ordinamenti che fanno ricorso a sanatorie o procedure di regolarizzazione rivolte a persone prive di un valido titolo di soggiorno. Nel contesto canadese, la questione centrale non riguarda la sanatoria di persone irregolari, ma la gestione della transizione da status temporanei a residenza permanente. Il sistema canadese ha a lungo utilizzato studenti internazionali e lavoratori temporanei come bacino di selezione per l'immigrazione permanente. Tale approccio, comunemente definito *two-step migration*, consente alle autorità pubbliche di valutare persone che sono già presenti sul territorio, che hanno acquisito competenze nel sistema formativo nazionale o che risultano già integrate nel mercato del lavoro canadese.

Nel Piano dei livelli di immigrazione 2025-2027, il Governo canadese ha introdotto, per la prima volta, obiettivi quantitativi specifici relativi ai residenti temporanei, dichiarando l'intenzione di ridurre l'incidenza fino al 5% della popolazione. Al tempo stesso, il piano prevede che oltre il 40% delle ammissioni a residenza permanente previste per il 2025 provenga da persone già presenti nel Paese con uno status temporaneo.⁶⁶

La logica sottesa a tale modello è sostanzialmente opposta a quella delle tradizionali sanatorie. L'obiettivo non consiste nel regolarizzare presenze prive di titolo, bensì nel consolidare e stabilizzare percorsi migratori già autorizzati dall'ordinamento. I vantaggi di questo approccio risultano evidenti. La selezione riguarda infatti individui che conoscono il contesto sociale e istituzionale canadese, possiedono competenze linguistiche, hanno maturato esperienze formative o professionali nel Paese e presentano, di conseguenza, costi di integrazione generalmente inferiori rispetto a quelli associati a nuovi ingressi.

Tuttavia, il modello presenta anche elementi di criticità. Qualora il numero di residenti temporanei cresca in misura significativa senza che esistano concrete opportunità di accesso alla residenza permanente per una quota rilevante di essi, può determinarsi la formazione di una popolazione

⁶⁶ Government of Canada, *2025-2027 Immigration Levels Plan*, 24 ottobre 2024. Il piano estende per la prima volta la programmazione ai residenti temporanei e prevede che oltre il 40% delle ammissioni permanenti 2025 provenga da residenti temporanei già presenti in Canada.

caratterizzata da una prolungata condizione di temporaneità. In tali circostanze, i percorsi individuali diventano fortemente dipendenti dai rinnovi amministrativi, dagli sponsor e dall'evoluzione di criteri selettivi che possono mutare nel tempo.

5.9. Stati Uniti e Corea del Sud: protezioni temporanee e regolarizzazioni mirate

Gli Stati Uniti rappresentano un modello in cui le protezioni amministrative temporanee hanno svolto, in assenza di riforme legislative organiche, una funzione di stabilizzazione parziale. In tale contesto, programmi come il *Deferred Action for Childhood Arrivals* (DACA) e il *Temporary Protected Status* (TPS) non costituiscono una regolarizzazione piena in senso giuridico, ma consentono di sospendere o limitare l'esecuzione di provvedimenti di allontanamento e, in determinati casi, di ottenere autorizzazioni al lavoro. Tuttavia, tali programmi non prevedono automaticamente un percorso ordinario verso la residenza permanente o la cittadinanza, seppur consentano di rispondere in modo efficace a situazioni umanitarie e sociali consolidate, garantendo una forma di protezione a persone che, in molti casi, risultano da lungo tempo integrate nella società statunitense.⁶⁷

L'esperienza degli Stati Uniti evidenzia i costi derivanti dall'assenza di una riforma complessiva del sistema migratorio. Quando il legislatore non interviene per adeguare il quadro normativo alle trasformazioni della realtà sociale ed economica, l'amministrazione tende a fare ricorso a strumenti temporanei, suscettibili di revisione, revoca o contenzioso giudiziario. Il risultato è la formazione di una popolazione che partecipa pienamente alla vita economica e sociale del Paese – lavorando, studiando e contribuendo al sistema fiscale – senza tuttavia beneficiare di una piena stabilità giuridica. In tali circostanze, la regolarizzazione incompleta si configura come una modalità di gestione amministrativa della precarietà piuttosto che come una soluzione definitiva.

Un esempio differente è offerto dalla Corea del Sud, che ha sviluppato interventi di regolarizzazione maggiormente circoscritti e mirati. Secondo

⁶⁷ USCIS, *Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals* (DACA); USCIS, *Temporary Protected Status*. Entrambi gli strumenti conferiscono forme temporanee di protezione o autorizzazione, ma non costituiscono un percorso automatico verso residenza permanente o cittadinanza.

la documentazione OCSE e le comunicazioni ufficiali del Governo coreano, il Ministero della Giustizia ha esteso fino al 31 marzo 2028 una misura temporanea di regolarizzazione destinata a minori stranieri presenti irregolarmente sul territorio da lungo tempo e inseriti nel sistema scolastico nazionale. La finalità dell'intervento non è riconducibile principalmente a esigenze occupazionali o di mercato del lavoro. Esso risponde piuttosto a una logica educativa, sociale e umanitaria, finalizzata a evitare che bambini e adolescenti cresciuti nel Paese siano esclusi dai percorsi scolastici e dalla partecipazione alla vita sociale a causa della condizione amministrativa dei genitori.⁶⁸

Il caso coreano dimostra come le politiche di regolarizzazione possano essere costruite attorno a criteri di tutela dei minori e di integrazione scolastica. Allo stesso tempo, la natura selettiva e circoscritta di tali misure ne limita la capacità di incidere sulle più ampie dinamiche dell'irregolarità migratoria adulta. Esse operano pertanto come strumenti correttivi orientati all'equità, senza modificare in modo sostanziale l'impostazione complessiva del sistema migratorio.

5.10. Criteri di valutazione delle regolarizzazioni

L'analisi comparata delle esperienze internazionali consente di individuare alcuni criteri fondamentali per valutare la qualità e l'efficacia delle politiche di regolarizzazione e dei meccanismi di cambio di status.

1. **Base giuridica:** la solidità di una misura dipende anzitutto dalla chiarezza della sua base normativa. Procedure disciplinate da disposizioni legislative o regolamentari chiare, caratterizzate da requisiti conoscibili, verificabili e controllabili, offrono maggiori garanzie di trasparenza e uniformità applicativa. Al contrario, un eccessivo ricorso alla discrezionalità amministrativa può determinare esiti differenti in funzione del territorio, dell'ufficio competente o del contesto politico, riducendo la prevedibilità delle decisioni.
2. **Connessione con la realtà sociale:** le regolarizzazioni più efficaci riconoscono elementi verificabili quali presenza stabile sul territorio,

⁶⁸ OCSE, *International Migration Outlook 2025*, Country Note: Korea; Korea.net / Ministry of Justice, *Children of unregistered migrants to get 3-year stay extension*, 2025, sulla proroga della misura fino al 31 marzo 2028.

lavoro effettivo, legami familiari, partecipazione a percorsi formativi, tutela di minori e soggetti vulnerabili.

3. **Coerenza con i fabbisogni del mercato del lavoro:** la regolarizzazione non deve essere solo una risposta umanitaria o amministrativa; deve anche ridurre il lavoro sommerso, aumentare la tutela contrattuale e rendere più trasparenti i rapporti tra lavoratori, imprese e Stato.
4. **Capacità amministrativa:** a qualità di una politica di regolarizzazione dipende in misura determinante dalle capacità operative dell'amministrazione incaricata della sua attuazione. Disponibilità di personale qualificato, adeguate dotazioni tecnologiche, interoperabilità tra banche dati, procedure digitalizzate, tempi certi di definizione delle pratiche e sistemi efficaci di assistenza agli utenti costituiscono elementi essenziali per garantire il corretto funzionamento delle procedure. L'esperienza comparata mostra che anche strumenti ben progettati possono produrre risultati insoddisfacenti in assenza di adeguate capacità amministrative.
5. **Transizione verso la stabilità:** un permesso temporaneo rappresenta in molti casi una soluzione necessaria e appropriata, ma deve essere collegato a percorsi realistici di rinnovo, lavoro, residenza di lungo periodo e, ove previsto dall'ordinamento, cittadinanza. In caso contrario, la regolarizzazione sospende l'irregolarità senza superarla effettivamente.
6. **Centralità dei canali ordinari di stabilizzazione:** una regolarizzazione ben disegnata corregge distorsioni, ma un'eccessiva ripetizione della procedura mostra il fallimento della programmazione e l'inefficacia dei canali ordinari di ingresso e conversione.

Tabella 5.3 - Indicatori di qualità di una politica di regolarizzazione

Indicatore	Domanda di valutazione	Esito desiderabile
Legalità e trasparenza	I requisiti sono previsti da norme chiare e accessibili?	Criteri oggettivi, limitata discrezionalità, motivazione dei dinieghi.
Radicamento	La misura riconosce una presenza effettiva?	Prova di lavoro, famiglia, scuola, formazione, vulnerabilità o permanenza stabile.
Mercato del lavoro	Riduce sommerso e sfruttamento?	Contratti tracciabili, contributi, tutela del lavoratore, controlli sui datori.
Capacità amministrativa	Gli uffici sono dimensionati rispetto alle domande attese?	Tempi certi, digitale interoperabile, assistenza, riduzione arretrati.
Stabilizzazione	Il permesso apre percorsi di rinnovo e lungo soggiorno?	Transizione prevedibile verso residenza stabile e integrazione civica.
Coerenza sistemica	La misura è accompagnata da canali ordinari realistici?	Minore bisogno di sanatorie future, programmazione credibile dei flussi.

In sintesi, la comparazione mostra che la regolarizzazione rappresenta, nella maggior parte dei casi, una risposta a una tensione strutturale tra canali legali di ingresso e fabbisogni reali di persone e imprese. Quanto maggiore risulta lo scarto tra i due, tanto più aumenta il ricorso a misure correttive.

I Paesi esaminati hanno sviluppato strategie differenti. Dall'insieme delle esperienze considerate emerge l'assenza di un modello universalmente applicabile. I diversi ordinamenti si differenziano significativamente nelle modalità attraverso cui trasformano presenze già esistenti sul territorio in percorsi di stabilizzazione giuridica e sociale. L'inefficienza o l'inadeguatezza di tali percorsi può determinare conseguenze rilevanti: permanenza in condizioni amministrative sospese, diffusione del lavoro informale, minori opportunità di integrazione linguistica e civica, nonché una maggiore esposizione al rischio di sfruttamento.

In questo senso, la regolarizzazione più efficace è quella che si renda sempre meno necessaria. Ciò non implica ignorare le situazioni di irregolarità esistenti, ma costruire canali ordinari di ingresso, permanenza e stabilizzazione sufficientemente realistici, accessibili ed efficienti da prevenire, per quanto possibile, la formazione stessa di condizioni di irregolarità strutturale.

Capitolo 6

Cittadinanza e naturalizzazione

Sommario del capitolo

Il presente capitolo analizza le differenti modalità attraverso cui i Paesi OCSE disciplinano l'acquisizione della cittadinanza, ossia il momento in cui la presenza stabile dello straniero sul territorio dello Stato si traduce in appartenenza politica e giuridica alla comunità nazionale. L'assunto di fondo è che cittadinanza e naturalizzazione non costituiscano meri procedimenti amministrativi, bensì indicatori della capacità dello Stato di trasformare l'integrazione sociale, lavorativa e territoriale in pieno riconoscimento giuridico e partecipazione democratica.

6.1. La cittadinanza come esito giuridico dell'integrazione

La cittadinanza rappresenta il punto di approdo del percorso migratorio. Se il permesso di soggiorno legittima la presenza dello straniero sul territorio nazionale e la residenza permanente o il permesso di lungo periodo ne consolidano la stabilità giuridica, la naturalizzazione attribuisce la piena appartenenza alla comunità politica, garantendo diritti e prerogative che non spettano ai residenti stranieri, quali il diritto di voto nazionale, la protezione diplomatica e consolare, la piena libertà di soggiorno, l'accesso paritario a molti impieghi pubblici e la trasmissione della cittadinanza ai figli secondo le regole dell'ordinamento nazionale.

Nei sistemi democratici la cittadinanza svolge almeno tre funzioni fondamentali. In primo luogo, svolge una funzione di stabilizzazione giuridica, riducendo la distanza tra residenti di lungo periodo e cittadini e consolidando la posizione di coloro che vivono stabilmente nel Paese. In secondo luogo, attraverso l'inclusione politica, consente a persone soggette in modo permanente alle leggi di uno Stato di partecipare al processo di formazione della volontà collettiva e alla vita democratica del Paese. Infine, la cittadinanza rafforza il senso di appartenenza alla comunità nazionale e contribuisce a ridurre il rischio di precarietà dello status giuridico, in un'ottica sia amministrativa che identitaria.

Le modalità attraverso cui uno Stato disciplina la naturalizzazione rivela dunque la sua concezione dell'integrazione: gli Stati che considerano la cittadinanza l'esito di un processo altamente selettivo richiedono spesso

molti anni di residenza, elevati requisiti reddituali e competenze linguistiche avanzate, mentre altri modelli consentono l'accesso alla cittadinanza dopo periodi minori di residenza legale e con requisiti inferiori di reddito e conoscenza linguistica, configurando la cittadinanza anche come strumento di integrazione e responsabilizzazione civica.

La comparazione tra i Paesi OCSE mostra che non esiste una soluzione univoca. Gli ordinamenti combinano in misura diversa le norme sulla cittadinanza – spesso prediligendo due sistemi, lo *ius sanguinis* o lo *ius soli* – e i percorsi di naturalizzazione per residenza o per matrimonio, così come la definizione di regimi preferenziali per comunità storicamente legate al Paese e discipline differenziate in materia di cittadinanza multipla.

Al di là delle specificità nazionali, emergono tuttavia tre tendenze comuni all'interno dell'area OCSE: crescita delle acquisizioni di cittadinanza in termini assoluti, maggiore rilevanza dei requisiti linguistici e civici, crescente politicizzazione del tema della doppia cittadinanza.

6.2. Analisi quantitativa delle naturalizzazioni OCSE e UE nel 2024

Nel 2024 le acquisizioni di cittadinanza nei Paesi OCSE hanno raggiunto livelli storicamente elevati, avvicinandosi a 3 milioni. Germania e Regno Unito hanno registrato il dato maggiormente significativo, registrando rispettivamente circa 290 mila e 270 mila acquisizioni di cittadinanza.⁶⁹ Questi numeri segnalano che, nonostante l'irrigidimento di molte politiche di ingresso, i Paesi OCSE continuano a naturalizzare popolazioni immigrate stabilmente residenti.

Nell'Unione europea, nel 2024 quasi 1,2 milioni di persone hanno acquisito la cittadinanza di uno Stato membro. I tre Paesi con il numero più elevato di concessioni sono stati Germania (288.700), Spagna (252.500) e Italia (217.400). Insieme, questi tre Paesi hanno rappresentato oltre il 60% delle nuove cittadinanze concesse nell'UE.⁷⁰

⁶⁹ OECD, *Migration to OECD countries declined in 2024, but remained high by historical standards*, 2025, <https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2025/11/migration-to-oecd-countries-declined-in-2024-but-remained-high-by-historical-standards.html>; OECD, *International Migration Outlook 2025*, OECD Publishing, Paris, 2025.

⁷⁰ Eurostat, *Citizenship granted to almost 1.2 million people in 2024*, 27 marzo 2026, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20260327-1>.

Il dato italiano assume particolare rilievo nel quadro comparato. L'Italia si colloca infatti al terzo posto nell'Unione europea per numero assoluto di cittadinanze concesse e presenta un tasso di naturalizzazione pari a 4,1 acquisizioni ogni 100 residenti non nazionali, valore che la colloca al secondo posto nell'UE dopo la Svezia. Tale risultato appare particolarmente significativo se si considera che il percorso ordinario di acquisizione della cittadinanza italiana non può essere qualificato come particolarmente rapido né sotto il profilo normativo né sotto quello amministrativo.⁷¹

Tabella 6.1 - Acquisizioni di cittadinanza: ordini di grandezza e significato comparato.

Area o Paese	Dato più recente	Letture interpretativa
Area OCSE	Quasi 3 milioni di acquisizioni di cittadinanza nel 2024	La naturalizzazione resta elevata anche in una fase di maggiore controllo dei nuovi ingressi.
Unione europea	Quasi 1,2 milioni di acquisizioni nel 2024	Il fenomeno è concentrato nei grandi Paesi di immigrazione recente e stabilizzata.
Germania	288.700 acquisizioni nel 2024	Effetto combinato di coorti stabilizzate e riforma inclusiva della cittadinanza.
Spagna	252.500 acquisizioni nel 2024	Peso dei percorsi preferenziali per cittadini latinoamericani e di legami storici.
Italia	217.400 acquisizioni nel 2024	Alti volumi, ma percorso ordinario lungo per i cittadini non UE.
Stati Uniti	818.500 naturalizzazioni (FY2024)	Naturalizzazione di massa in un sistema storicamente fondato sulla residenza permanente.
Australia	165.193 cittadinanze per conferimento nel 2024-25	Naturalizzazione come esito di un sistema migratorio programmato e selettivo.

Negli Stati Uniti, l'agenzia federale USCIS ha registrato 818.500 nuovi cittadini nell'anno fiscale 2024.⁷² In Australia, 165.193 persone hanno

⁷¹ Eurostat, *Citizenship granted to almost 1.2 million people in 2024*, cit. La stessa nota Eurostat segnala che il tasso di naturalizzazione deve essere interpretato con cautela per ragioni metodologiche.

⁷² USCIS, *Naturalization Statistics - Fiscal Year 2024*, <https://www.uscis.gov/citizenship-resource-center/naturalization-statistics>.

acquisito la cittadinanza per conferimento nel 2024-25.⁷³ Tali dati confermano che nei Paesi caratterizzati da una consolidata tradizione migratoria la naturalizzazione è generalmente considerata una componente strutturale del percorso migratorio, che prende avvio con l'ingresso nel Paese, prosegue attraverso la residenza permanente e si conclude, in presenza dei requisiti richiesti, con l'acquisizione della cittadinanza.

La comparazione quantitativa, per quanto sia un utile indicatore, necessita di alcune cautele, in ragione del fatto che il numero assoluto di cittadinanze dipende da molteplici fattori, tra cui la dimensione demografica del Paese, la consistenza della popolazione straniera residente, la storia migratoria nazionale, i requisiti temporali previsti per la naturalizzazione e l'efficienza dell'apparato amministrativo. A tali elementi si aggiunge la disciplina della doppia cittadinanza, che può incidere significativamente sulle scelte individuali. Non tutti gli Stati consentono infatti ai propri cittadini di acquisire una seconda cittadinanza senza perdere quella originaria; tale circostanza può influenzare la propensione degli immigrati a presentare domanda di naturalizzazione.

6.3. Perché le acquisizioni di cittadinanza non misurano i nuovi ingressi

Uno degli equivoci più frequenti nel dibattito pubblico consiste nell'assimilare il numero delle acquisizioni di cittadinanza all'andamento dei flussi migratori correnti. In realtà, la naturalizzazione rappresenta l'esito di percorsi di integrazione iniziati molti anni prima e non costituisce un indicatore diretto dei nuovi ingressi.

In Italia, ad esempio, il cittadino straniero non appartenente all'Unione europea può presentare domanda di cittadinanza per residenza dopo dieci anni di residenza legale continuativa, oltre al possesso degli altri requisiti previsti dalla normativa vigente. Per le domande presentate dal 20 dicembre 2020, il termine massimo di conclusione del procedimento è di ventiquattro mesi, prorogabile fino a trentasei mesi.⁷⁴ Ne deriva che una

⁷³ Australian Government - Department of Home Affairs, *Australian citizenship statistics 2024-25*, <https://www.homeaffairs.gov.au/research-and-statistics/statistics/citizenship-statistics>; Department of Home Affairs, *Become a citizen*, <https://immi.homeaffairs.gov.au/citizenship/become-a-citizen>.

⁷⁴ Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, *Concessione della cittadinanza italiana per residenza sul territorio italiano*,

cittadinanza concessa nel 2024 si riferisce di solito a una persona arrivata in Italia molti anni prima e già ampiamente integrata nel contesto sociale, economico e territoriale.

Tale distinzione risulta decisiva al fine di offrire una corretta valutazione del caso italiano. Il fatto che l'Italia conceda oltre 200 mila cittadinanze in un anno e che sia il terzo Paese membro UE per cittadinanze concesse non implica necessariamente che il sistema sia rapido ed efficiente, né che la cittadinanza sia uno strumento orientato ad una rapida integrazione della popolazione immigrata.

6.4. Modelli giuridici di accesso alla cittadinanza

Le modalità di acquisto della cittadinanza possono essere riassunte in quattro principali categorie:

- 1) *Ius sanguinis*: in questo caso, la cittadinanza si trasmette per discendenza, anche a persone nate all'estero, secondo limiti più o meno ampi a seconda dell'ordinamento. Questo modello privilegia il legame genealogico con la comunità nazionale e garantisce continuità tra generazioni, ma corre il rischio di produrre una distanza tra appartenenza giuridica e residenza effettiva.
- 2) *Ius soli*: seguendo una logica territoriale, è automaticamente cittadino chi nasce nel Paese. Negli ordinamenti europei continentali lo *ius soli* puro è relativamente raro; sono più frequenti forme attenuate, condizionate alla residenza dei genitori o a una dichiarazione del minore al raggiungimento della maggiore età.
- 3) *Cittadinanza per residenza*: in questo caso, l'acquisto della cittadinanza avviene dopo un periodo di residenza legale, accompagnato da requisiti di integrazione, assenza di precedenti penali, conoscenza linguistica, autosufficienza economica e, in alcuni Paesi, test civici. È la forma più rilevante per valutare l'integrazione degli immigrati adulti.
- 4) *Ricongiungimento familiare o agevolazioni legate a legami storici e culturali*: seguendo una logica relazionale o storica, alcuni Paesi

<https://libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/temi/concessione-della-cittadinanza-italiana-residenza-sul-territorio-italiano-ai-sensi-dellart-9>; Ministero dell'Interno, *Cittadinanza*, <https://libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/temi/temi/cittadinanza>.

prevedono percorsi agevolati per coniugi di cittadini, rifugiati, cittadini di Paesi legati da vincoli coloniali, culturali o linguistici, ex cittadini o discendenti di comunità nazionali. La Spagna è un esempio significativo: il periodo ordinario di residenza per la naturalizzazione è di dieci anni, ma scende a cinque per i rifugiati, a due per i cittadini di Paesi iberoamericani, Andorra, Filippine, Guinea Equatoriale, Portogallo e per i sefarditi, e a un anno in alcune ipotesi speciali.⁷⁵

La pluralità delle modalità di acquisizione della cittadinanza evidenzia come il processo di naturalizzazione rifletta non soltanto la volontà individuale di integrazione, ma soprattutto la scelta politica dello Stato circa i legami ritenuti sufficientemente significativi da giustificare il pieno ingresso nella comunità nazionale. Discendenza, nascita sul territorio, residenza, matrimonio e appartenenza a comunità storicamente collegate al Paese assumono pertanto un peso diverso a seconda delle priorità e della tradizione giuridica di ciascun ordinamento.

6.5. Requisiti comparati nei principali Paesi OCSE

I requisiti di naturalizzazione variano sensibilmente tra i principali Paesi OCSE. Il confronto mostra che la durata della residenza è solo uno degli elementi rilevanti, e che incidono anche fattori quali requisiti linguistici, test civici, condizioni reddituali, regole sulla doppia cittadinanza, costi e tempi amministrativi.

⁷⁵ Ministerio de Justicia, *Nacionalidad española por residencia*, <https://www.mjusticia.gob.es/es/ciudadania/tramites/nacionalidad-residencia>; Código Civil español, art. 22.

Tabella 6.2 - Requisiti ordinari di naturalizzazione in alcuni Paesi OCSE.

Paese	Tempo ordinario o condizione principale	Requisiti e caratteristiche principali	Elemento critico o distintivo
Italia	Di regola 10 anni di residenza legale per lo straniero non UE	Lingua italiana, reddito, assenza di cause ostative, valutazione dell'integrazione	Elevati numeri di concessioni, ma percorso ordinario lungo e amministrativamente complesso.
Germania	5 anni di residenza legale dopo la riforma del 2024	Requisiti di integrazione, lingua, autosufficienza, adesione all'ordine costituzionale	Riforma inclusiva sulla doppia cittadinanza; nel 2025 eliminata la via accelerata a 3 anni.
Francia	In via generale 5 anni di residenza, con requisiti di assimilazione	Lingua, integrazione repubblicana, inserimento sociale e professionale	Rafforzamento del requisito linguistico fino al livello B2.
Spagna	10 anni ordinari; 5 rifugiati; 2 per diverse nazionalità storicamente legate alla Spagna	Residenza legale, continuativa e immediatamente anteriore; buona condotta civica e integrazione	Percorsi preferenziali legati a storia, lingua e comunità transnazionali.
Paesi Bassi	Di regola 5 anni di residenza legale	Esame di integrazione civica, ordine pubblico, dichiarazione di solidarietà	Tendenziale richiesta di rinuncia alla cittadinanza precedente, salvo eccezioni.
Svezia	Dal 6 giugno 2026, regola generale più severa con 8 anni	Autosufficienza, condotta ordinata, conoscenza della lingua e della società svedese	Passaggio da modello relativamente inclusivo a modello più condizionato.
Regno Unito	In genere ILR dopo 5 anni e domanda dopo 12 mesi; 3 anni per coniuge di cittadino britannico	Lingua, <i>Life in the UK Test</i> , <i>good character</i> , assenza di violazioni gravi	Il <i>White Paper 2025</i> propone <i>settlement</i> e cittadinanza più legati al contributo.
Stati Uniti	5 anni come <i>lawful permanent resident</i> ; 3 anni per coniugi di cittadini USA	Residenza continua, presenza fisica, lingua inglese, test civico, <i>good moral character</i>	Naturalizzazione come esito ordinario della residenza permanente.

Paese	Tempo ordinario o condizione principale	Requisiti e caratteristiche principali	Elemento critico o distintivo
Canada	1.095 giorni di presenza fisica nei 5 anni precedenti, con status di <i>permanent resident</i>	Lingua e test di cittadinanza per la fascia 18-54 anni	Modello centrato su presenza effettiva e residenza permanente.
Australia	4 anni di residenza legale, di cui gli ultimi 12 mesi come <i>permanent resident</i> o status equiparato	Limiti alle assenze, test, carattere, integrazione	Coerenza con un sistema migratorio programmato e selettivo.

La Germania costituisce uno dei casi più rilevanti per il confronto europeo. La riforma entrata in vigore il 27 giugno 2024 ha ridotto da otto a cinque anni il periodo ordinario di residenza necessario per la naturalizzazione e ha reso generalmente accettata la cittadinanza multipla.⁷⁶ Nel 2025, tuttavia, il legislatore tedesco ha eliminato la possibilità di naturalizzazione accelerata dopo tre anni, riportando la soglia minima a cinque anni anche per i casi di integrazione particolarmente intensa.⁷⁷ Il modello tedesco combina dunque apertura strutturale e maggiore enfasi sui requisiti di integrazione.

La Francia mantiene un impianto fondato sull'assimilazione. La naturalizzazione per decreto richiede una valutazione complessiva dell'inserimento nella comunità nazionale, e il requisito linguistico è stato rafforzato, prevedendo un livello minimo B2 del Quadro comune europeo di riferimento per le lingue per la naturalizzazione e per la dichiarazione di cittadinanza.⁷⁸

⁷⁶ Bundesministerium des Innern und für Heimat, *New law on nationality takes effect*, 27 giugno 2024, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/EN/2024/06/mod-staatsangehoerigkeitsrecht.html>; BMI, *Nationality Law*, <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/constitution/nationality/nationality-law/nationality-law.html>.

⁷⁷ Bundesregierung, *Neue Regelungen für Einbürgerung*, 30 ottobre 2025, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kabinett-einbuengerung-2350620>.

⁷⁸ Service-Public.fr, *Nationalité française: comment justifier de son niveau en français?*, <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F11926>.

Il Regno Unito presenta una normativa ancora diversa. La procedura ordinaria prevede che l'interessato disponga di *indefinite leave to remain* o *settled status* (ottenibile dopo cinque anni) e, normalmente, abbia vissuto nel Paese per dodici mesi dopo l'ottenimento di tale status. Il coniuge o partner civile di cittadino britannico può presentare domanda dopo tre anni di residenza, se soddisfa le altre condizioni.⁷⁹ Tuttavia, il *White Paper* del 2025 propone di raddoppiare il periodo standard per il *settlement* a dieci anni e di estendere una logica di contributo e punteggio anche a *settlement* e cittadinanza.⁸⁰

Canada e Australia mostrano invece una coerenza tipica dei sistemi di immigrazione programmata. In Canada il candidato deve *essere permanent resident* e dimostrare 1.095 giorni di presenza fisica in Canada nei cinque anni precedenti la domanda; per gli adulti tra 18 e 54 anni sono richiesti lingua e test di cittadinanza.⁸¹ In Australia il requisito generale di residenza per la cittadinanza per conferimento è di quattro anni di presenza legale, con almeno dodici mesi come *permanent resident* o status equiparato, e con limiti alle assenze.⁸²

6.6. Lingua, test civici, reddito e condotta: la crescente condizionalità della cittadinanza

Negli ultimi anni si è osservata, in numerosi Paesi OCSE, una progressiva intensificazione delle condizioni richieste per l'accesso alla cittadinanza. Nella maggior parte degli ordinamenti la semplice maturazione di un

⁷⁹ GOV.UK, *Check if you can become a British citizen*, <https://www.gov.uk/british-citizenship>.

⁸⁰ GOV.UK, *Immigration white paper to reduce migration and strengthen border*, 12 maggio 2025, <https://www.gov.uk/government/news/immigration-white-paper-to-reduce-migration-and-strengthen-border>; GOV.UK, *Restoring control over the immigration system: white paper*, <https://www.gov.uk/government/publications/restoring-control-over-the-immigration-system-white-paper>.

⁸¹ Government of Canada, *Check if you are eligible to apply for citizenship*, <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/canadian-citizenship/adult-minor/who/check-adult-eligibility.html>; Government of Canada, *Canadian citizenship for adults and minor children: who can apply*, <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/canadian-citizenship/adult-minor/who.html>.

⁸² Australian Government - Department of Home Affairs, *Residence Calculator*, <https://immi.homeaffairs.gov.au/help-support/tools/residence-calculator>; Department of Home Affairs, *Become an Australian citizen by conferral - permanent residents*, <https://immi.homeaffairs.gov.au/citizenship/become-a-citizen/permanent-resident>.

determinato periodo di residenza non è più considerata sufficiente. L'acquisizione della cittadinanza è sempre più frequentemente subordinata alla verifica della competenza linguistica, delle conoscenze civiche, dell'autosufficienza economica, dell'assenza di precedenti penali e, in alcuni casi, della condivisione dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

Tale evoluzione riflette l'idea secondo cui la cittadinanza non rappresenta soltanto uno status giuridico, ma presuppone anche un livello minimo di partecipazione alla vita sociale, economica e politica della collettività nazionale. In questa prospettiva, la conoscenza della lingua costituisce uno strumento essenziale per l'accesso al lavoro, all'istruzione, ai servizi pubblici e alla partecipazione democratica. Analogamente, i test civici mirano a rafforzare la conoscenza delle istituzioni e dei principi fondamentali dell'ordinamento, mentre i requisiti relativi alla condotta rappresentano uno strumento di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza collettiva.

Tuttavia, l'applicazione di tali criteri pone almeno tre problemi. La prima riguarda il principio di proporzionalità. Requisiti eccessivamente elevati possono determinare l'esclusione di soggetti che risultano stabilmente integrati sotto il profilo sociale e lavorativo ma che si trovano in condizioni di vulnerabilità, quali persone anziane, lavoratori con bassi livelli di istruzione, donne con percorsi professionali discontinui o individui che hanno vissuto esperienze traumatiche legate alla migrazione. La seconda concerne l'uniformità dell'azione amministrativa. Quando la valutazione dell'integrazione è affidata a margini particolarmente ampi di discrezionalità, aumenta il rischio di decisioni non omogenee tra territori o amministrazioni diverse. La terza questione riguarda il rapporto stesso tra cittadinanza e integrazione. Se la cittadinanza viene concepita esclusivamente come il riconoscimento finale di un'integrazione già compiuta, essa tende a essere concessa solo quando il percorso di inserimento è ormai consolidato. Se, invece, viene considerata anche come uno strumento di inclusione e partecipazione, l'accesso dovrebbe avvenire entro tempi ragionevoli, così da contribuire al rafforzamento dei processi integrativi.

I modelli e le scelte politiche di uno Stato che impattano sulla cittadinanza sono comunque soggetti a mutazione, come dimostrato dall'evoluzione del modello svedese che, tradizionalmente inclusivo, ha visto recentemente il passaggio a un modello più condizionato e selettivo: a partire dal 6 giugno

2026, infatti, entreranno in vigore nuove regole che rendono più severi i requisiti di residenza e di condotta, introducendo o rafforzando requisiti di autosufficienza, conoscenza della lingua svedese e conoscenza della società svedese.⁸³

6.7. Doppia cittadinanza e costo della naturalizzazione

La doppia cittadinanza è una delle questioni più sensibili a livello politico. Per gli immigrati, la possibilità di mantenere la cittadinanza del Paese d'origine riduce il costo simbolico, affettivo e pratico dell'acquisizione della cittadinanza del Paese di residenza. Per gli Stati, invece, essa solleva interrogativi su questioni relative alla lealtà politica, alla protezione diplomatica e consolare, ai diritti politici esercitabili in più ordinamenti e ai rapporti con Paesi terzi.

Le recenti evoluzioni normative mostrano orientamenti differenti. La Germania, con la riforma del 2024, ha compiuto un cambiamento importante: prima della riforma il sistema tedesco tendeva a evitare la cittadinanza multipla, salvo eccezioni; dopo la riforma, la cittadinanza multipla è generalmente accettata.⁸⁴ I Paesi Bassi mantengono invece un approccio più restrittivo e, in caso di naturalizzazione, l'interessato deve in linea generale rinunciare alla cittadinanza precedente, salvo eccezioni previste dalla legge.⁸⁵

Il punto non è puramente formale, ma presenta implicazioni e conseguenze pratiche. Regole restrittive sulla doppia cittadinanza possono ridurre la propensione alla naturalizzazione, soprattutto tra migranti che mantengono forti legami familiari, patrimoniali o affettivi con il Paese di origine. Al contrario, l'accettazione della cittadinanza multipla può aumentare le domande e rafforzare l'inclusione politica senza necessariamente cancellare l'identità transnazionale dell'individuo.

⁸³ Swedish Migration Agency, *New rules for Swedish citizenship from 6 June 2026*, 6 maggio 2026, <https://www.migrationsverket.se/en/news-archive/news/2026-05-06-new-rules-for-swedish-citizenship-from-6-june-2026.html>.

⁸⁴ Bundesministerium des Innern und für Heimat, *Nationality Law*, cit.

⁸⁵ Immigration and Naturalisation Service of the Netherlands, *Becoming a Dutch national through naturalisation*, <https://ind.nl/en/dutch-citizenship/becoming-a-dutch-national-through-naturalisation>; IND, *Renouncing your nationality*, <https://ind.nl/en/renouncing-your-nationality>.

Anche i costi economici e amministrativi incidono in misura significativa sull'accessibilità della naturalizzazione. Oneri amministrativi elevati, documentazione complessa da reperire presso le autorità del Paese di origine, spese di traduzione e legalizzazione, requisiti reddituali stringenti e tempi procedurali particolarmente lunghi possono trasformare l'accesso alla cittadinanza in un percorso concretamente più agevole per coloro che dispongono di maggiori risorse economiche, culturali e professionali.

6.8. Capacità amministrativa, tempi e arretrati

La cittadinanza è spesso discussa come questione di principio: nel dibattito pubblico, si discute su chi debba diventare cittadino e chi no, dopo quanti anni e con quali requisiti. Un aspetto meno discusso è la dimensione amministrativa del processo di cittadinanza, e l'importanza per lo Stato di maturare decisioni in materia di cittadinanza in tempi certi e con criteri uniformi.

La qualità dell'azione amministrativa rappresenta tuttavia un elemento essenziale per l'effettività del diritto alla cittadinanza. Tempi eccessivamente lunghi o procedure caratterizzate da elevati livelli di discrezionalità possono determinare effetti significativi sia per i richiedenti sia per il sistema istituzionale nel suo complesso. Il ritardo nella definizione delle domande mantiene infatti in una condizione di incertezza persone già stabilmente integrate, rinvia l'accesso ai diritti politici e può indebolire la fiducia nelle istituzioni. Inoltre, laddove il procedimento presenti ampi margini valutativi, la durata stessa dell'istruttoria può trasformarsi in una forma indiretta di selezione.

Il caso italiano, in questo senso, è emblematico. Il Ministero dell'Interno descrive il procedimento di concessione della cittadinanza come un'istruttoria articolata in controlli preliminari sull'ammissibilità, accertamento dell'integrazione nel tessuto sociale, eventuale concessione con decreto presidenziale e successivo giuramento.⁸⁶ La complessità del procedimento non è di per sé illegittima, ma richiede capacità organizzativa, interoperabilità delle banche dati, chiarezza dei requisiti e

⁸⁶ Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, *Circolare 20475 del 23 aprile 2025 - Vademecum per la concessione della cittadinanza*, <https://libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/documentazione/circolari/circolare-20475-del-23-aprile-2025-vademecum-la-concessione-della>.

tempi prevedibili. La digitalizzazione può ridurre i tempi di attesa, ma non elimina automaticamente il problema. Un portale telematico semplifica la presentazione della domanda per il richiedente, ma non garantisce istruttorie più rapide in assenza di personale, criteri uniformi, comunicazioni tra uffici e responsabilità procedurali chiare.

6.10. Valutazione critica e implicazioni di *policy*

L'analisi comparata mostra che una politica di cittadinanza efficace dovrebbe soddisfare almeno cinque criteri fondamentali:

1. Essere **coerente con la realtà demografica e migratoria del Paese**. Negli ordinamenti caratterizzati da una presenza significativa di residenti nati all'estero o appartenenti a famiglie di origine immigrata, la cittadinanza non può essere concepita come un istituto eccezionale o residuale.
2. Avere **requisiti chiari e proporzionati**. La conoscenza della lingua, l'integrazione sociale, l'assenza di condanne penali e la stabilità economica rappresentano criteri legittimi, ma devono essere calibrati in modo da non determinare l'esclusione sistematica di categorie vulnerabili o di soggetti stabilmente inseriti nella società.
3. Garantire **tempi certi e ragionevoli**. La durata della residenza richiesta dalla legge è solo una parte del percorso, a cui spesso si aggiungono anni in attesa dell'esito del procedimento, con il rischio che il requisito formale si discosti notevolmente dai tempi reali per ottenere la cittadinanza.
4. Bilanciare **appartenenza nazionale e transnazionalità**. In un contesto caratterizzato da crescente mobilità internazionale, gli individui spesso mantengono legami con più Paesi. La doppia cittadinanza, se disciplinata in modo chiaro e coerente, può favorire la naturalizzazione senza indebolire l'integrazione.
5. Essere **collegata alle politiche di integrazione**. La cittadinanza non può compensare autonomamente eventuali carenze nell'accesso alla lingua, all'occupazione, all'abitazione, all'istruzione o alla partecipazione civica. Può tuttavia contribuire in modo significativo al consolidamento di tali processi, trasformando il residente stabile in un soggetto pienamente titolare di diritti e responsabilità all'interno della comunità politica.

Tabella 6.3 - Criteri per valutare le politiche di cittadinanza.

Criterio di valutazione	Domanda chiave	Implicazione di <i>policy</i>
Durata del percorso	Il tempo richiesto riflette un'esigenza ragionevole di integrazione o produce esclusione tardiva?	Ridurre requisiti eccessivamente lunghi per residenti stabilmente integrati.
Proporzionalità	I requisiti linguistici, reddituali e civici sono accessibili e coerenti con l'obiettivo?	Prevedere esenzioni o percorsi adattati per categorie vulnerabili.
Efficienza amministrativa	Lo Stato decide entro tempi certi e con criteri uniformi?	Rafforzare digitalizzazione, personale, interoperabilità e monitoraggio.
Doppia cittadinanza	La rinuncia alla cittadinanza d'origine scoraggia l'integrazione politica?	Valutare regimi più flessibili, soprattutto per residenti di lungo periodo.
Effetto integrativo	La cittadinanza arriva quando l'integrazione è già compiuta o contribuisce a consolidarla?	Considerare la naturalizzazione anche come strumento di inclusione civica.

Nel complesso, la naturalizzazione è il punto in cui la politica migratoria interseca la qualità democratica dello Stato. Un ordinamento può anche controllare in modo efficace gli ingressi, ma in assenza di procedure efficaci nel trasformare i residenti stabili in cittadini, produce una società composta in parte da persone che vivono, lavorano e contribuiscono allo sviluppo del Paese senza poter partecipare pienamente alla vita politica dello stesso.

Capitolo 7

L'Italia nel contesto comparato OCSE

Sommario del capitolo

Il capitolo è dedicato all'analisi delle politiche migratorie in Italia, Paese che combina un'elevata domanda strutturale di immigrazione, determinata sia dalle esigenze del mercato del lavoro sia dalle trasformazioni demografiche in atto, con un sistema di ingresso che resta fortemente amministrato, discontinuo e spesso insufficiente rispetto alla domanda espressa da imprese e famiglie.

Ne deriva un modello nel quale la stabilizzazione giuridica dei migranti tende a realizzarsi prevalentemente in una fase successiva all'ingresso, attraverso il progressivo consolidamento dei titoli di soggiorno, i ricongiungimenti familiari, le conversioni dei permessi e, soltanto dopo periodi generalmente lunghi di permanenza, mediante l'acquisizione della cittadinanza italiana.

7.1. Le caratteristiche del modello italiano

Il modello italiano di politica migratoria è caratterizzato da una tensione strutturale tra domanda di lavoro, invecchiamento demografico, pressione sulle frontiere e tempi relativamente lunghi dei percorsi di integrazione giuridica e stabilizzazione. Sarebbe tuttavia riduttivo definire il sistema italiano unicamente in termini di restrittività. L'Italia autorizza infatti quote di ingresso numericamente significative per motivi di lavoro, registra annualmente un elevato numero di acquisizioni di cittadinanza e ospita una popolazione migrante ormai ampiamente stabilizzata. Ciò nonostante, l'assetto complessivo continua a essere segnato da un rilevante scarto tra la programmazione formale degli ingressi e l'effettiva capacità dei canali ordinari di rispondere alle esigenze del sistema economico e sociale.

Riprendendo la classificazione proposta nel Capitolo 2, l'Italia non corrisponde pienamente né al modello selettivo-programmatorio né al modello di attrazione delle competenze, proprio a causa della distanza tra procedure e bisogni, nonostante l'utilizzo di quote annuali e triennali. L'Italia appartiene piuttosto a un modello ibrido: europeo a canali plurimi, demografico-lavoristico e storicamente correttivo tramite regolarizzazioni. È infatti la prevalenza della stabilizzazione ex post ad essere il tratto più

rilevante del modello italiano: Il Paese ha bisogno di lavoro straniero in settori portanti, ma fatica a costruire canali ordinari sufficientemente tempestivi e aderenti ai fabbisogni. Di conseguenza, una quota significativa di migranti accede a condizioni giuridiche più stabili soltanto dopo periodi lunghi di permanenza, caratterizzati da rinnovi, conversioni, radicamento familiare o maturazione dei requisiti per la cittadinanza. I canali di ingresso per lavoro esistono e sono stati ampliati negli ultimi anni, ma continuano a operare all'interno di un sistema caratterizzato da procedure selettive, finestre temporali rigidamente delimitate, elevata competizione nell'ambito dei cosiddetti *click day* e una rilevante incidenza di percorsi migratori riconducibili a motivazioni familiari, umanitarie o alla libera circolazione europea.⁸⁷

Il dibattito pubblico nazionale spesso si concentra unicamente sul tema degli sbarchi via mare. Sebbene le frontiere esterne dell'Unione europea costituiscano un ambito di elevata visibilità politica e mediatica, esse rappresentano solo una parte della governance migratoria, la quale comprende anche la gestione della popolazione straniera residente, persone nate all'estero, ingressi di lungo periodo, domande di asilo, ingressi per lavoro, emersioni e acquisizioni di cittadinanza.

7.2. Demografia, stock migratorio e popolazione straniera residente

Il contesto demografico costituisce uno dei principali fattori strutturali che influenzano la politica migratoria italiana. La popolazione italiana è caratterizzata da un progressivo invecchiamento, diminuzione delle nascite e un saldo naturale negativo. Le stime ISTAT riferite al 2025 segnalano un numero pari a 355.000 nascite e un tasso di fecondità pari a 1,14 figli per donna, in calo rispetto a 1,18 nel 2024. In questo quadro, il saldo migratorio con l'estero continua a svolgere una funzione di compensazione parziale:

⁸⁷ OECD, *International Migration Outlook 2025, country note Italy*. La scheda Italia indica 6,7 milioni di persone nate all'estero nel 2024, pari all'11,2% della popolazione; nuovi immigrati permanenti o di lungo periodo pari a 169.000; composizione dei flussi: 61% famiglia, 23% libera circolazione, 10% lavoro e 5% umanitario.

nel 2025 le immigrazioni dall'estero sono stimate in 440.000, le emigrazioni in 144.000 e il saldo migratorio netto in +296.000.⁸⁸

Al fine di valutare il caso italiano, è necessario operare una distinzione tra popolazione straniera residente, comprendente le persone che non hanno cittadinanza italiana, e la popolazione nata all'estero, in quanto i due dati non necessariamente coincidono. Nel caso dell'Italia, questa distinzione è particolarmente rilevante alla luce dell'elevato numero di acquisizioni di cittadinanza che, pur riducendo lo stock di stranieri presenti nel Paese, non elimina il background migratorio della popolazione residente.

Al 1° gennaio 2026 gli stranieri residenti in Italia sono stimati da ISTAT in 5,56 milioni, pari al 9,4% della popolazione. Per quanto riguarda i residenti nati all'estero, invece, i dati ISTAT indicano, al 1° gennaio 2025, un totale di 6,9 milioni di persone, corrispondenti all'11,8% della popolazione. La differenza tra i due indicatori riflette anzitutto il fatto che una parte significativa delle persone nate all'estero ha acquisito la cittadinanza italiana e quindi non rientra più nella categoria degli stranieri residenti. Inoltre, tra i nati all'estero sono compresi anche cittadini italiani nati fuori dal Paese, ad esempio nei principali Paesi di destinazione dell'emigrazione italiana del secondo dopoguerra, come la Svizzera o la Germania. Per questo motivo la popolazione nata all'estero risulta più numerosa di quella definita sulla base della cittadinanza straniera.

Tabella 7.1 - Italia: indicatori migratori e demografici recenti

Indicatore	Dato recente	Fonte principale	Osservazione
Popolazione straniera residente	5,56 milioni al 1° gennaio 2026; 9,4% della popolazione	ISTAT	Indicatore fondato sulla cittadinanza attuale.
Popolazione nata all'estero	6,9 milioni al 1° gennaio 2025; 11,8% della popolazione	ISTAT	Indicatore fondato sul paese di nascita, quindi include anche naturalizzati.
Saldo migratorio con l'estero	+296.000 nel 2025	ISTAT	Compensa solo in parte il saldo naturale negativo.

⁸⁸ ISTAT, *Indicatori demografici, anno 2025*, Statistiche report, 30 marzo 2026. Il report stima al 1° gennaio 2026 una popolazione straniera residente di 5,56 milioni, pari al 9,4% dei residenti, e un saldo migratorio con l'estero di +296.000 nel 2025.

Indicatore	Dato recente	Fonte principale	Osservazione
Nuovi immigrati permanenti o di lungo periodo	169.000 nel 2024; - 16% sul 2023	OCSE	Misura ingressi o stabilizzazioni di lungo periodo secondo metodologia OCSE.
Nuovi permessi a cittadini non UE	290.119 nel 2024; - 12,3% sul 2023	ISTAT	Misura permessi rilasciati, non sempre equivalenti a nuovi ingressi fisici.
Domande di asilo	circa 151.100 nel 2024	Eurostat / ISTAT	L'Italia è tra i principali Paesi UE per domande ricevute.
Sbarchi via mare	66.317 nel 2024	Ministero dell'Interno	Dato di frontiera, diverso da permessi e ingressi regolari.
Acquisizioni di cittadinanza	217.400 nel 2024; circa 196.000 nel 2025	Eurostat / ISTAT	Dato elevato, ma riferito a persone già stabilmente presenti da anni.

7.3. Flussi regolari, permessi di soggiorno e composizione dei canali

I flussi regolari verso l'Italia sono dominati da una combinazione di ricongiungimenti familiari, libera circolazione europea, lavoro e protezione. Secondo l'OCSE, nel 2024 i nuovi immigrati permanenti o di lungo periodo sono stati 169.000, in calo del 16% rispetto al 2023, così suddivisi: 61% per ricongiungimento familiare, 23% libera circolazione, 10% per lavoro e 5% canale umanitario. Il canale familiare, dunque, resta il principale meccanismo di stabilizzazione di lungo periodo.⁸⁹

La prospettiva sui cittadini non UE conferma l'immagine di un sistema nel quale il lavoro non è l'unico né il principale canale effettivo. Nel 2024 i nuovi permessi di soggiorno rilasciati a cittadini non comunitari sono stati 290.119, in calo del 12,3% rispetto al 2023. I motivi familiari restano la prima voce, con il 36,1% dei nuovi permessi; i permessi per lavoro sono 40.451, pari al 13,9% del totale, pur in aumento del 3,8%; i permessi per studio sono

⁸⁹ OECD, *International Migration Outlook 2025*, country note Italy; ISTAT, Cittadini non comunitari in Italia, anno 2024. Le due fonti misurano oggetti diversi: l'OCSE ricostruisce ingressi permanenti o di lungo periodo, mentre ISTAT registra i nuovi permessi di soggiorno rilasciati a cittadini non UE.

20.130, pari al 6,9%, in calo del 26,7%. Le richieste legate alla protezione si collocano su livelli prossimi a quelli dei permessi familiari.⁹⁰

Questi dati segnalano una criticità del sistema italiano, che programma ingressi per lavoro, ma che vede il processo di stabilizzazione ancora trainato da ricongiungimenti familiari e da percorsi di protezione. Il lavoro, pur essendo centrale per il funzionamento dell'economia e per la soddisfazione dei fabbisogni occupazionali, assume un ruolo relativamente meno rilevante nei canali che conducono alla residenza stabile secondo le statistiche internazionali. La conseguenza è un sistema nel quale l'economia domanda lavoratori, ma la piena regolarità è spesso il risultato di procedure lente, selettive o successive all'arrivo.

La distribuzione settoriale dei permessi conferma ulteriormente questa impostazione. Nel 2024, tra i permessi per lavoro rilasciati a cittadini non UE, le componenti stagionale e subordinata rappresentano quasi tutto il flusso: 16.739 permessi stagionali e 16.420 per lavoro dipendente. I canali per lavoro autonomo e ricerca di lavoro restano marginali. Si tratta di un profilo coerente con un mercato che richiede manodopera in agricoltura, turismo, servizi, assistenza e settori a bassa o media qualificazione, più che capitale altamente qualificato.

7.4. Programmazione degli ingressi per lavoro e decreto flussi

Il decreto flussi rappresenta il principale strumento attraverso il quale l'ordinamento italiano disciplina e programma l'ingresso di lavoratori provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea. Negli ultimi anni il sistema ha conosciuto un'evoluzione significativa, passando da una logica di programmazione annuale a una pianificazione pluriennale orientata a garantire maggiore prevedibilità agli operatori economici e alle amministrazioni competenti. Il DPCM 27 settembre 2023 ha programmato 452.000 ingressi per il triennio 2023-2025: 136.000 nel 2023, 151.000 nel 2024 e 165.000 nel 2025. Successivamente, la disciplina operativa istituzionale per il 2025 ha previsto una articolazione aggiornata pari a 181.450 ingressi

⁹⁰ ISTAT, *Cittadini non comunitari in Italia, anno 2024*, Statistiche report, 2025. Al 31 dicembre 2024 i cittadini non UE con permesso valido superavano 3,8 milioni; i nuovi permessi rilasciati nel 2024 erano 290.119, in calo del 12,3% sul 2023.

complessivi, includendo 70.720 ingressi per lavoro subordinato non stagionale, 730 per lavoro autonomo e 110.000 per lavoro stagionale.⁹¹

La programmazione 2026-2028 conferma l'orientamento verso una pianificazione di medio periodo. Il DPCM 2 ottobre 2025 ha previsto 497.550 ingressi nel triennio: 164.850 per il 2026, 165.850 per il 2027 e 166.850 per il 2028. La quota non stagionale subordinata è fissata a 76.200 ingressi per ciascun anno, quella per lavoro autonomo a 650, mentre le quote stagionali crescono da 88.000 nel 2026 a 90.000 nel 2028.⁹²

L'aumento quantitativo delle quote costituisce un segnale di crescente attenzione nei confronti delle esigenze espresse dal mercato del lavoro nazionale. Tuttavia, il funzionamento effettivo del sistema mostra una criticità rilevante, in considerazione del fatto che la domanda potenziale dei datori di lavoro supera ampiamente le quote disponibili. Per il 2024, il Ministero dell'Interno ha comunicato circa 690.000 domande precompilate dai datori di lavoro a fronte di 151.000 quote autorizzate. Tale sproporzione trasforma l'accesso al canale legale in una competizione, nella quale il *click day* tende a selezionare la tempestività procedurale più che il merito economico o l'effettivo fabbisogno settoriale.⁹³

Le riforme recenti hanno provato a correggere alcune inefficienze. Il decreto-legge n. 145/2024 ha introdotto misure di semplificazione procedurale, tra cui la dematerializzazione del contratto di soggiorno e dell'accordo di integrazione, la riduzione dei tempi del cosiddetto test del mercato del lavoro e l'obbligo per il datore di confermare l'interesse all'assunzione entro termini più contenuti. Si tratta di interventi rilevanti sotto il profilo organizzativo e amministrativo, che tuttavia non appaiono sufficienti a risolvere la questione centrale rappresentata dal persistente disallineamento tra domanda effettiva di lavoro, numero delle quote

⁹¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Decreto flussi 2023-2025*; OECD, *International Migration Outlook 2025*, country note Italy; Portale Integrazione Migranti, *Flussi 2025*. Il DPCM 27 settembre 2023 programmava 452.000 ingressi per il triennio 2023-2025; la quota 2024 era pari a 151.000 ingressi.

⁹² Presidenza del Consiglio dei Ministri, DPCM 2 ottobre 2025, *Programmazione dei flussi d'ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri per il triennio 2026-2028*, Gazzetta Ufficiale n. 240 del 15 ottobre 2025.

⁹³ Ministero dell'Interno, *Comunicato del 13 febbraio 2024 sui click day 2024*: le domande precompilate dai datori di lavoro per il 2024 risultavano pari a circa 690.000 a fronte di 151.000 quote autorizzate.

disponibili, complessità dei controlli preventivi e capacità amministrativa di gestione delle pratiche.

Tabella 7.2 - Decreto flussi: quote di ingresso per lavoro, 2023-2028

Anno	Totale programmato / operativo	Non stagionale subordinato	Stagionale	Autonomo	Osservazione
2023	136.000	n.d. nel quadro sintetico	n.d.	n.d.	Prima annualità del DPCM 2023-2025.
2024	151.000	61.250	89.050	700	Domande precompilate circa 690.000; quota molto inferiore alla domanda.
2025	181.450 operativo	70.720	110.000	730	La programmazione originaria indicava 165.000; la pagina operativa 2025 riporta quote aggiornate.
2026	164.850	76.200	88.000	650	Prima annualità del DPCM 2026-2028.
2027	165.850	76.200	89.000	650	Continuità della programmazione triennale.
2028	166.850	76.200	90.000	650	Incremento contenuto della componente stagionale.

La scelta di programmare quote triennali rappresenta un avanzamento rispetto alla gestione annuale e intermittente dei flussi. Il limite resta però la relazione tra quota, domanda e istruttoria: se la domanda è molte volte superiore alla quota, il canale legale diventa strutturalmente scarso e incentiva procedure difensive, intermediazioni, contenzioso e rischio di irregolarità sopravvenuta.

7.5. Asilo, sbarchi e distinzione tra pressione di frontiera e migrazione ordinaria

Nel dibattito pubblico italiano la dimensione degli sbarchi via mare assume una rilevanza politica e mediatica particolarmente elevata. Tuttavia, il peso statistico di tale fenomeno sul complesso della mobilità internazionale

diretta verso l'Italia risulta significativamente più contenuto rispetto alla percezione che spesso emerge nel confronto pubblico. Nel 2024 gli sbarchi via mare registrati dal Ministero dell'Interno sono stati 66.317, in forte calo rispetto ai 157.651 del 2023 e ai 105.131 del 2022. Le principali nazionalità dichiarate allo sbarco nel 2024 erano Bangladesh, Siria, Tunisia, Egitto, Guinea e Pakistan; i minori stranieri non accompagnati sbarcati sono stati 8.043, contro 18.820 nel 2023.⁹⁴

Con riferimento all'asilo politico, nel 2024 l'Italia ha registrato circa 151.100 domande di asilo, risultando tra i principali Paesi dell'Unione europea per numero assoluto di richieste. Le commissioni territoriali hanno esaminato 78.565 prime domande e il tasso di rigetto è stato pari al 64,1%, dato coerente con il tasso di decisioni positive intorno al 36% riportato dalle fonti OCSE e ISTAT.⁹⁵

Il dato sulle domande di asilo, come si può notare, non coincide con il numero degli sbarchi avvenuti durante l'anno. La distinzione tra i due fenomeni riveste una particolare importanza analitica e operativa, poiché si tratta di processi differenti per natura, modalità di accesso ed esiti amministrativi. L'assimilazione tra sbarchi e domande di asilo rischia infatti di determinare, da un lato, una sovrastima del ruolo degli arrivi marittimi nell'ambito della politica migratoria complessiva e, dall'altro, una sottovalutazione della pressione effettivamente esercitata sui sistemi di accoglienza, valutazione delle domande, integrazione e gestione dei rimpatri.

L'esperienza italiana evidenzia pertanto una duplice dimensione della questione migratoria. Da un lato, la significativa riduzione degli sbarchi osservata nel 2024 conferma come la pressione alle frontiere sia influenzata da fattori variabili, quali l'evoluzione delle rotte migratorie, gli accordi internazionali, le condizioni presenti nei Paesi di transito e il contesto geopolitico internazionale. Dall'altro lato, l'elevato numero di domande di

⁹⁴ Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Cruscotto statistico giornaliero*, 31 dicembre 2024. Il documento registra 66.317 migranti sbarcati dal 1° gennaio al 31 dicembre 2024, rispetto a 157.651 nel 2023 e 105.131 nel 2022.

⁹⁵ Eurostat, *First-time asylum applications down 13% in 2024*, News article, 20 marzo 2025; ISTAT, *Cittadini non comunitari in Italia*, anno 2024. Nel 2024 l'Italia ha registrato circa 151.100-151.120 domande di asilo; le commissioni territoriali hanno esaminato 78.565 prime domande e respinto il 64,1%.

asilo conferma che il sistema di protezione continua a rappresentare uno dei principali canali di accesso e permanenza sul territorio nazionale.

Ne consegue che una politica migratoria efficace dovrebbe evitare sia la riduzione dell'intero fenomeno migratorio alla sola dimensione delle frontiere marittime, sia la sottovalutazione delle criticità connesse al funzionamento del sistema di asilo. In particolare, assumono rilievo i temi della durata delle procedure, della qualità dell'esame delle domande, dell'accoglienza dei richiedenti, dell'integrazione dei beneficiari di protezione e dell'effettività dei rimpatri nei confronti dei soggetti privi di titolo al soggiorno.

7.6. Regolarizzazione, emersione e stabilizzazione di fatto

A differenza di altri ordinamenti europei, il sistema italiano non dispone di un meccanismo ordinario, generale e permanente di regolarizzazione individuale paragonabile, per esempio, ad alcune forme di *arraigo* previste dall'ordinamento spagnolo. La storia italiana è invece segnata da regolarizzazioni straordinarie o procedure di emersione, introdotte in momenti specifici per correggere la distanza tra domanda di lavoro, presenza effettiva sul territorio e canali legali disponibili.

Come già evidenziato nel capitolo 5, l'ultima grande procedura di emersione è stata prevista nel 2020, durante la fase pandemica, e ha riguardato settori specifici come agricoltura, lavoro domestico e assistenza alla persona. La scelta dei settori non era casuale: si trattava di ambiti nei quali la domanda di lavoro straniero, anche irregolare o semi-regolare, era particolarmente rilevante per la continuità di funzioni economiche e sociali essenziali.⁹⁶

Sotto il profilo analitico, il ricorso periodico a misure straordinarie di emersione può essere interpretato come un indicatore delle difficoltà del sistema ordinario nel garantire un adeguato allineamento tra esigenze del mercato del lavoro e strumenti di ingresso e permanenza legale. In una prospettiva di riforma, l'eventuale introduzione di procedure ordinarie e regolamentate potrebbe essere fondata su criteri rigorosi e verificabili, quali

⁹⁶ Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, art. 103, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. La disposizione ha introdotto una procedura straordinaria di emersione di rapporti di lavoro in settori specifici, tra cui agricoltura, lavoro domestico e assistenza alla persona.

la durata della presenza sul territorio, l'assenza di elementi di pericolosità sociale, l'esistenza di un rapporto di lavoro effettivo, la disponibilità di un alloggio idoneo, la regolarità contributiva, il possesso di competenze linguistiche di base e l'esistenza di legami familiari stabili. In tale prospettiva, la regolarizzazione non costituirebbe un'alternativa al controllo pubblico dei flussi migratori, bensì uno strumento finalizzato a ridurre le aree di irregolarità e a ricondurre rapporti di lavoro e situazioni di soggiorno entro il perimetro della legalità.

In un contesto nazionale caratterizzato da una domanda strutturale di lavoro nei settori della cura, dell'agricoltura, del turismo, dell'edilizia e dei servizi, la sola programmazione preventiva delle quote di ingresso può rivelarsi insufficiente qualora non riesca a intercettare persone già presenti sul territorio e già inserite nel mercato del lavoro. In tali circostanze aumentano i rischi di lavoro sommerso, sfruttamento occupazionale e dipendenza dal datore di lavoro.

7.7. Cittadinanza: elevato numero di acquisizioni e tempi prolungati di accesso

Nonostante la relativa lunghezza del percorso di naturalizzazione, l'Italia è uno dei principali Paesi europei per numero assoluto di acquisizioni di cittadinanza, come riportato nel capitolo 6. Nel 2024 Eurostat registra 217.400 acquisizioni di cittadinanza italiana, pari al 18,5% del totale dell'Unione europea. Nel 2025 ISTAT stima circa 196.000 acquisizioni, in calo rispetto al 2024 ma ancora su livelli molto elevati. Il dato italiano è quindi significativo: la cittadinanza rappresenta un canale importante di trasformazione della presenza straniera in appartenenza giuridica piena.⁹⁷

Tuttavia, il numero elevato di cittadinanze non coincide con un sistema rapido di acquisizione. Il sistema italiano continua a fondarsi su requisiti temporali relativamente lunghi per l'acquisizione della cittadinanza per residenza – almeno dieci anni per cittadini extra UE, almeno quattro per i cittadini UE e cinque per apolidi e rifugiati. Anche nei casi caratterizzati da una più intensa connessione con il territorio nazionale, il percorso di accesso alla cittadinanza presenta tempi significativi: chi nasce in Italia può

⁹⁷ Eurostat, *Citizenship granted to almost 1.2 million people in 2024*, News article, 27 marzo 2026; ISTAT, *Indicatori demografici, anno 2025*. Eurostat registra per l'Italia 217.400 acquisizioni nel 2024; ISTAT stima 196.000 acquisizioni nel 2025.

accedere alla naturalizzazione per residenza secondo quanto previsto dall'articolo 9 della legge n. 91 del 1992 dopo almeno tre anni di residenza legale, mentre l'adottato maggiorenne dopo cinque anni dall'adozione. Ai requisiti sostanziali di residenza si aggiungono inoltre i tempi necessari per la conclusione del procedimento amministrativo. Per le domande presentate dal 20 dicembre 2020, il termine procedimentale massimo è di 24 mesi, prorogabile fino a 36 mesi; per alcune domande precedenti si applicavano termini più lunghi.⁹⁸

La posizione dei titolari di protezione conferma la complessità del sistema. Il rifugiato può presentare domanda di cittadinanza dopo cinque anni di residenza legale ed è esonerato dalla produzione di alcuni certificati del Paese di origine; il titolare di protezione sussidiaria resta invece soggetto al requisito ordinario dei dieci anni di residenza, pur beneficiando di alcune esenzioni documentali; ancora diversa è la posizione del titolare di protezione speciale, che deve soddisfare il requisito ordinario decennale senza beneficiare delle medesime esenzioni previste per i rifugiati, creando una sorta di gerarchia tra forme di protezione che impatta direttamente sui percorsi di integrazione giuridica.⁹⁹

Tabella 7.3 - Cittadinanza italiana per residenza: principali requisiti

Categoria	Requisito temporale principale	Nota critica
Straniero non UE ordinario	10 anni di residenza legale	Requisito lungo rispetto a molti Paesi europei.
Cittadino UE	4 anni di residenza legale	Trattamento agevolato collegato allo status europeo.
Apolide	5 anni di residenza legale	Percorso ridotto rispetto al requisito ordinario.
Rifugiato	5 anni di residenza legale	Sono previste esenzioni documentali per certificati del Paese di origine.

⁹⁸ Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Concessione della cittadinanza italiana per residenza*, scheda istituzionale. La pagina riepiloga i requisiti dell'art. 9 della legge n. 91/1992 e il termine procedimentale di 24 mesi prorogabile fino a 36 mesi per le domande presentate dal 20 dicembre 2020.

⁹⁹ Ministero dell'Interno, *Vademecum cittadinanza*, gennaio 2025. Il documento distingue, tra l'altro, la posizione di rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e titolari di protezione speciale ai fini della domanda di cittadinanza per residenza.

Categoria	Requisito temporale principale	Nota critica
Protezione sussidiaria	10 anni di residenza legale	Requisito ordinario, con alcune esenzioni documentali.
Protezione speciale	10 anni di residenza legale	Meno favorevole rispetto allo status di rifugiato.
Nato in Italia	3 anni di residenza legale per la naturalizzazione ex art. 9	Da distinguere dalla disciplina specifica dell'elezione al compimento della maggiore età.
Adottato maggiorenne da cittadino italiano	5 anni dall'adozione	Percorso specifico previsto dalla legge.
Termine procedimentale	24 mesi prorogabili fino a 36	Il termine amministrativo si aggiunge ai requisiti sostanziali di residenza.

Il confronto comparato con altri ordinamenti europei offre ulteriori elementi di valutazione. Il confronto con la Germania è particolarmente istruttivo. La Germania ha ridotto il requisito ordinario da otto a cinque anni e ha accettato più ampiamente la cittadinanza multipla. L'Italia, pur concedendo numeri elevati di cittadinanze, conserva un impianto più lento e meno coerente con la stabilizzazione effettiva di molte famiglie immigrate.

Anche il confronto con la Spagna evidenzia alcune differenze rilevanti. Pur prevedendo anch'essa un requisito ordinario di dieci anni di residenza, la normativa spagnola contempla una serie di percorsi preferenziali destinati a cittadini provenienti da Paesi storicamente, culturalmente e linguisticamente collegati alla comunità spagnola. L'ordinamento italiano, al contrario, ha tradizionalmente attribuito particolare rilevanza alla cittadinanza per discendenza, pur nell'ambito delle modifiche recentemente introdotte dalla legge n. 74 del 2025, mantenendo al contempo criteri relativamente più rigorosi per la naturalizzazione fondata sulla residenza.

La legge n. 74 del 2025 ha inciso principalmente sul regime della cittadinanza per discendenza, introducendo limiti alla trasmissione automatica *iure sanguinis*. Secondo le valutazioni ISTAT, tale intervento normativo potrebbe aver contribuito alla diminuzione delle acquisizioni di cittadinanza osservata nel corso del 2025 rispetto agli anni immediatamente

precedenti. Il canale più rilevante resta comunque la naturalizzazione per residenza.¹⁰⁰

7.8. Valutazione critica e opzioni di *policy*

L'analisi del caso italiano evidenzia l'esistenza di un sistema migratorio dotato di una pluralità di strumenti normativi e amministrativi, ma caratterizzato da persistenti difficoltà di coordinamento tra le diverse componenti che ne determinano il funzionamento. L'Italia presenta una domanda strutturale di immigrazione riconducibile sia a fattori demografici sia alle esigenze del mercato del lavoro. Il Paese ospita una popolazione straniera numericamente rilevante e ampiamente stabilizzata, registra livelli elevati di acquisizione della cittadinanza e dispone di un sistema di programmazione degli ingressi che, almeno sul piano quantitativo, è stato progressivamente ampliato negli ultimi anni.

Tuttavia, la capacità di trasformare tali elementi in un modello coerente, prevedibile e tempestivo continua a presentare limiti significativi. L'aspetto maggiormente caratterizzante del sistema italiano risiede nella persistente distanza tra i fabbisogni economici e demografici da un lato e la capacità dei canali ordinari di ingresso e stabilizzazione dall'altro.

Tra gli aspetti positivi del sistema italiano possono essere annoverati la programmazione pluriennale dei flussi, l'elevato numero di acquisizioni di cittadinanza e la crescente attenzione alla digitalizzazione e alla semplificazione procedurale.

Le criticità sono però altrettanto evidenti. In primo luogo, la forte sproporzione tra il numero delle domande presentate dai datori di lavoro e le quote effettivamente disponibili riduce l'efficacia e la credibilità del principale canale di ingresso per lavoro. In secondo luogo, il ricorso a procedure basate prevalentemente sull'ordine cronologico di presentazione delle domande tende a valorizzare la rapidità operativa e la capacità di intermediazione più che la rilevanza dei fabbisogni occupazionali effettivi.

¹⁰⁰ ISTAT, *Indicatori demografici, anno 2025*; decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, convertito dalla legge 23 maggio 2025, n. 74. ISTAT collega il calo delle acquisizioni nel 2025 anche alla riforma che ha introdotto limiti alla trasmissione automatica della cittadinanza *iure sanguinis*.

Ulteriori elementi di criticità riguardano la natura episodica delle procedure di regolarizzazione, la durata dei percorsi di accesso alla cittadinanza e la persistente concentrazione del dibattito pubblico sul fenomeno degli sbarchi, a fronte di problematiche che riguardano in misura crescente il funzionamento dei canali di lavoro, dei sistemi di integrazione, dei titoli di soggiorno e dei percorsi di inclusione giuridica.

Riquadro 7.1 - Valutazione critica del modello italiano

Dimensione	Punto di forza	Criticità principale	Direzione di riforma
Programmazione dei flussi	Quote pluriennali e aumento dei canali legali.	Domanda dei datori molto superiore alle quote disponibili.	Quote fondate su fabbisogni settoriali verificabili e procedure non puramente cronologiche.
Lavoro	Presenza di canali stagionali e non stagionali.	Rischio di scarsità legale e intermediazione opaca.	Migliore incontro tra domanda, formazione nei Paesi di origine e controlli successivi.
Asilo e frontiere	Capacità di registrare e processare un alto numero di domande.	Forte politicizzazione degli sbarchi e arretrati amministrativi.	Distinzione netta tra gestione di frontiera, procedura di asilo e integrazione dei riconosciuti.
Regolarizzazione	Esperienza storica di emersioni settoriali.	Assenza di un meccanismo ordinario generale.	Procedura individuale regolata per presenza stabile, lavoro effettivo e assenza di pericolosità.
Cittadinanza	Numero elevato di acquisizioni.	Percorso ordinario lungo e amministrativamente oneroso.	Riduzione dei tempi effettivi, istruttorie digitali e maggiore prevedibilità.

Nel complesso, il caso italiano mostra come la disponibilità di strumenti normativi non sia di per sé sufficiente a garantire l'efficacia delle politiche migratorie. La qualità della governance dipende infatti dalla capacità di collegare in modo coerente programmazione degli ingressi, funzionamento del mercato del lavoro, integrazione sociale e percorsi di stabilizzazione giuridica.

Le criticità evidenziate suggeriscono la necessità di rafforzare la coerenza complessiva del sistema, riducendo la distanza tra esigenze economiche, capacità amministrativa e strumenti di inclusione. Le possibili linee di intervento e le implicazioni di *policy* che emergono dall'analisi comparata dei principali Paesi OCSE saranno approfondite nel capitolo successivo.

Capitolo 8

Valutazione delle politiche migratorie e prospettive di governance

Sommario del capitolo

Il confronto tra i principali Paesi OCSE consente di formulare una valutazione di policy che supera la mera misurazione dei flussi e si concentra sulla qualità della governance del fenomeno. In questa prospettiva, l'efficacia di una politica migratoria può essere valutata in relazione alla capacità dello Stato di coniugare canali di ingresso legali e realistici, controllo effettivo dei fenomeni migratori, tutela dei diritti fondamentali, certezza dei tempi amministrativi, coerenza con i fabbisogni demografici e occupazionali e percorsi di integrazione idonei a trasformare la presenza stabile in appartenenza civica.

8.1. Il superamento della dicotomia tra apertura e chiusura

La principale evidenza che emerge dall'analisi comparata è l'inadeguatezza di una lettura dicotomica dei sistemi migratori fondata sull'opposizione tra ordinamenti "aperti" e ordinamenti "chiusi". Nella maggior parte dei Paesi OCSE le politiche migratorie si configurano come combinazioni variabili di strumenti di apertura selettiva e meccanismi restrittivi. Da un lato, molti governi ampliano o mantengono canali dedicati a lavoratori altamente qualificati, professionisti della sanità, studenti internazionali, lavoratori stagionali e profili ritenuti strategici per la competitività economica. Dall'altro, si osserva un progressivo irrigidimento delle procedure relative all'asilo, ai ricongiungimenti familiari, alla permanenza post-studio, ai requisiti linguistici e civici, alle condizioni reddituali e all'accesso alla residenza permanente.

I dati riferiti all'area OCSE confermano questa tendenza. Nel 2024 gli ingressi permanenti nell'area sono diminuiti rispetto al 2023, ma sono rimasti su livelli storicamente elevati. Parallelamente, il rapporto OCSE 2025 documenta una significativa intensificazione dell'attività normativa degli Stati membri, orientata contemporaneamente all'attrazione di capitale

umano qualificato e al contenimento dei canali considerati meno governabili.¹⁰¹

La migrazione costituisce un fenomeno strutturale della globalizzazione contemporanea e, in quanto tale, richiede politiche di lungo periodo che superino l'approccio emergenziale che frequentemente caratterizza il dibattito pubblico. L'IOM stima che nel 2024 le persone che vivevano fuori dal proprio Paese di nascita fossero circa 304 milioni, pari al 3,7% della popolazione mondiale. Le politiche migratorie sono pertanto chiamate a governare una componente permanente della mobilità globale e non esclusivamente a reagire a eventi eccezionali o a incrementi temporanei dei flussi.¹⁰² In questa prospettiva, il nodo fondamentale non consiste nel definire un Paese come accogliente o restrittivo, bensì nell'analizzare l'architettura istituzionale attraverso cui la mobilità viene trasformata in ingresso regolare, lavoro legale, integrazione sociale e, ove ne ricorrano le condizioni, cittadinanza.

La pressione umanitaria rende il quadro ulteriormente complesso. Le persone forzatamente sfollate nel mondo hanno raggiunto livelli molto elevati, con 123,2 milioni di persone stimate dall'UNHCR alla fine del 2024. I sistemi di asilo dei Paesi OCSE sono pertanto chiamati a conciliare due esigenze complementari: distinguere in modo efficace tra domande fondate e infondate e garantire, al contempo, una tutela effettiva dei diritti fondamentali. Quando tale distinzione non avviene in tempi ragionevoli e mediante procedure trasparenti e giuridicamente solide, il sistema genera incertezza per le amministrazioni pubbliche, per i richiedenti, per le comunità locali e per il mercato del lavoro.¹⁰³

Da questa prospettiva, la valutazione delle politiche migratorie deve concentrarsi prioritariamente sulla loro governabilità.

¹⁰¹ OCSE, *International Migration Outlook 2025*, OECD Publishing, Paris, 2025.

¹⁰² IOM, *World Migration Report 2026*, capitolo 2.

¹⁰³ UNHCR, *Global Trends Report 2024*, Geneva, 2025.

8.2. Criteri di valutazione delle politiche migratorie

La comparazione internazionale consente di identificare alcuni criteri ricorrenti utili per valutare le politiche migratorie: coerenza tra fabbisogni e canali di ingresso, prevedibilità degli ingressi, capacità amministrativa, integrazione, accesso alla stabilità giuridica.

Tabella 8.1 - Criteri di valutazione delle politiche migratorie

Criterio	Domanda di policy	Indicatori osservabili
Coerenza con i fabbisogni	I canali legali rispondono ai bisogni reali del mercato del lavoro e della demografia?	Quote utilizzate, <i>vacancies</i> , domanda datoriale, presenza di lavoro irregolare, dipendenza settoriale da manodopera straniera.
Prevedibilità normativa	Le regole sono stabili, conoscibili e applicabili?	Frequenza delle riforme, chiarezza dei requisiti, continuità delle finestre di ingresso, contenzioso.
Capacità amministrativa	Le decisioni arrivano in tempi compatibili con lavoro, famiglia e integrazione?	Tempi medi di rilascio, arretrati, digitalizzazione, interoperabilità delle banche dati, tasso di ricorsi.
Tutela dei diritti	Il controllo dei flussi è compatibile con protezione individuale e garanzie procedurali?	Accesso alla domanda di asilo, qualità dell'accoglienza, assistenza legale, decisioni motivate.
Integrazione	Il sistema favorisce lingua, lavoro regolare, casa, scuola e riconoscimento delle competenze?	Tassi di occupazione, <i>mismatch</i> qualifiche/lavoro, partecipazione linguistica, esiti scolastici, accesso ai servizi. ¹⁰⁴
Stabilizzazione	La permanenza di fatto può trasformarsi in status stabile quando sussistono requisiti oggettivi?	Conversioni di status, residenza di lungo periodo, naturalizzazioni, regolarizzazioni mirate.
Legittimazione pubblica	La policy è spiegabile e verificabile democraticamente?	Trasparenza dei dati, reporting periodico, valutazioni ex post, comunicazione istituzionale.

¹⁰⁴ OCSE, *Indicators of Immigrant Integration*, OECD Publishing.

8.3. Criticità trasversali dei sistemi OCSE

L'analisi comparata dei principali sistemi migratori OCSE evidenzia come, nonostante le differenze istituzionali e normative tra i Paesi, molte criticità siano riconducibili a problematiche comuni. Applicando i criteri di valutazione di cui al paragrafo precedente, una politica migratoria può essere esaminata alla luce di alcuni interrogativi fondamentali: i canali legali corrispondono ai fabbisogni effettivi dell'economia e della società? Le procedure amministrative sono in grado di trasformare le autorizzazioni in ingressi regolari e tempestivi? I diversi status giuridici consentono percorsi coerenti tra presenza temporanea, integrazione e stabilizzazione? Le risposte a tali domande consentono di individuare alcune criticità trasversali che attraversano la maggior parte dei sistemi esaminati.

1. Disallineamento tra ingressi autorizzati e domanda di lavoro

La prima criticità riguarda lo scarto tra economia reale e politica dichiarata, che si manifesta nel divario tra i fabbisogni effettivi del mercato del lavoro e i canali ordinari di ingresso. Molti governi adottano o annunciano politiche restrittive, ma settori essenziali dell'economia continuano a dipendere in misura significativa dal lavoro straniero. Ciò è particolarmente evidente in settori essenziali quali assistenza alla persona, sanità, agricoltura, ristorazione, logistica ed edilizia. Quando quote insufficienti, procedure lente o controlli amministrativi eccessivamente complessi impediscono una risposta tempestiva alla domanda di lavoro, aumentano gli incentivi all'irregolarità e all'utilizzo improprio di altri canali migratori.

2. Segmentazione degli status e temporaneità prolungata

Una seconda criticità è rappresentata dall'eccessiva frammentazione degli status giuridici e il ricorso esteso alla temporaneità. Se applicati a esigenze strutturali e non transitorie, i programmi temporanei possono determinare forme di dipendenza dal datore di lavoro o dal rinnovo amministrativo, limitando la capacità negoziale dei lavoratori e rallentando i percorsi di integrazione.

3. Complessità delle procedure amministrative

I sistemi migratori contemporanei si caratterizzano per una molteplicità di categorie giuridiche, procedure e livelli decisionali: lavoro qualificato, lavoro stagionale, studio, famiglia, protezione internazionale, conversioni di status, regolarizzazioni e naturalizzazione. Tale complessità può essere funzionale alla gestione di situazioni differenti, ma oltre una certa soglia

rischia di produrre opacità, incertezza e arretrati, riducendo l'efficacia complessiva delle politiche adottate.

4. Politicizzazione dell'asilo

L'asilo rappresenta uno degli ambiti maggiormente esposti alla politicizzazione del dibattito pubblico. In numerosi contesti, strumenti concepiti per la protezione individuale vengono utilizzati come meccanismi di gestione dei flussi migratori complessivi. La restrizione di determinati canali, in assenza di alternative legali efficaci, può tradursi in un incremento dell'irregolarità e in una maggiore pressione sui sistemi di protezione internazionale.

5. Equilibrio tra controllo e attrattività

I Paesi OCSE competono sempre più intensamente per attrarre lavoratori qualificati, ricercatori, operatori sanitari, studenti internazionali e professionisti ad alta specializzazione. Procedure eccessivamente lente o incerte possono ridurre la competitività internazionale di un Paese, mentre politiche percepite come troppo permissive possono incontrare resistenze sul piano politico e sociale.

6. Debolezza dei sistemi di monitoraggio

Una sesta criticità, spesso trascurata, riguarda la debolezza della valutazione ex post delle politiche migratorie. Molte riforme vengono introdotte in risposta a crisi politiche o emergenze percepite, ma raramente sono accompagnate da sistemi di monitoraggio capaci di misurarne gli effetti reali. Indicatori comparabili relativi ai tempi amministrativi, ai costi procedurali, all'impatto sull'irregolarità, all'integrazione e alla soddisfazione degli utenti rimangono ancora limitati in numerosi contesti nazionali.

7. Accesso alla cittadinanza

La cittadinanza rappresenta uno dei principali indicatori della capacità di un ordinamento di trasformare una presenza duratura in appartenenza civica. Requisiti eccessivamente onerosi o tempi amministrativi molto lunghi possono ritardare l'inclusione di persone stabilmente inserite nella società; al contrario, criteri percepiti come troppo deboli possono alimentare contestazioni sul piano della legittimazione pubblica.

Tabella 8.2 - Punti di forza e rischi dei principali approcci nazionali

Approccio	Punti di forza	Rischi principali
Selezione economica a punti o per competenze	Maggiore trasparenza, orientamento al capitale umano, possibilità di programmare ingressi in base a fabbisogni.	Rischio di trascurare lavori essenziali ma meno qualificati; competizione globale per talenti; esclusione di profili familiari o umanitari.
Quote settoriali e stagionali	Adattabilità a carenze concrete; utilità per agricoltura, turismo, assistenza e settori ciclici.	Dipendenza dal datore; rischio di sfruttamento; difficoltà di trasformare bisogni permanenti in status stabile.
Ricongiungimento familiare	Favorisce stabilità sociale, integrazione e tutela della vita familiare.	Può essere percepito come canale non selettivo; richiede politiche di integrazione per nuclei familiari e seconde generazioni.
Asilo e protezione	Adempie obblighi internazionali e tutela situazioni di vulnerabilità grave.	Sovraccarico amministrativo, uso improprio in assenza di canali legali alternativi, forte politicizzazione.
Regolarizzazioni mirate	Riduce irregolarità di fatto, porta lavoro e contributi nell'economia formale, protegge persone radicate.	Se ricorrente può indebolire la credibilità dei canali ordinari; richiede criteri oggettivi e controlli ex post.
Cittadinanza accessibile dopo integrazione verificata	Trasforma presenza stabile in appartenenza politica, rafforza diritti e responsabilità.	Richiede procedure rapide e affidabili; rischia contestazione politica se percepita come automatica o poco selettiva.

8.4. Trade-off strutturali della governance migratoria

La governance migratoria è attraversata da una serie di *trade-off* strutturali che nessun sistema è in grado di eliminare completamente e che richiedono costanti scelte di bilanciamento.

1. Selezione economica e obblighi umanitari

Gli Stati perseguono l'obiettivo di attrarre profili funzionali allo sviluppo economico del Paese, ma al contempo sono vincolati da obblighi derivanti dalla tutela dei diritti fondamentali, dall'unità familiare e dal diritto internazionale.

2. Flessibilità economica e certezza giuridica

Le imprese necessitano di risposte rapide ai fabbisogni occupazionali, mentre i lavoratori hanno interesse a disporre di status sufficientemente stabili per investire nella propria integrazione sociale e professionale.

3. Controllo e integrazione

Una gestione efficace richiede identificazione, registrazione e capacità di esecuzione delle decisioni amministrative; tuttavia, l'integrazione richiede fiducia nelle istituzioni e accessibilità dei servizi pubblici. Se il controllo è percepito come arbitrario o puramente repressivo, i soggetti vulnerabili si allontanano dai servizi pubblici, aumentando invisibilità e sfruttamento. Una governance efficace deve pertanto coniugare legalità, prevedibilità e inclusione.

4. Attrazione di capitale umano e cooperazione allo sviluppo

La crescente competizione internazionale per lavoratori altamente qualificati, in particolare nel settore sanitario, può aggravare le carenze di personale nei Paesi di origine. Su questo tema, l'OCSE dedica crescente attenzione alla mobilità internazionale di medici, infermieri e personale sanitario, mentre il Codice globale dell'OMS sul reclutamento internazionale del personale sanitario stabilisce principi volontari per un reclutamento etico e per il rafforzamento dei sistemi sanitari dei Paesi di origine.¹⁰⁵

5. Cittadinanza e integrazione

La naturalizzazione rappresenta al contempo uno strumento di inclusione e un istituto di rilevanza pubblica. Essa richiede pertanto procedure accessibili e prevedibili, accompagnate da requisiti proporzionati e verificabili.

¹⁰⁵ OCSE, *International Migration Outlook 2025*; WHO, *Global Code of Practice*, WHA63.16, 2010.

8.5. Opzioni di *policy* per una governance migratoria più efficace

Riassumendo le opzioni di *policy* finalizzate a una governance dei fenomeni migratori che sia efficace e sostenibile, risulta evidente esse devono essere orientate alla riduzione delle incoerenze procedurali e dei colli di bottiglie, evitando sia una liberalizzazione indiscriminata sia una chiusura generalizzata. Le principali direttrici di intervento possono essere sintetizzate in otto priorità.

1. Adeguare i canali legali ai fabbisogni del mercato del lavoro

Il primo obiettivo dovrebbe essere allineare i canali legali ai fabbisogni reali. Ciò richiede una programmazione basata su dati relativi a occupazioni carenti, andamento demografico, bisogni territoriali, capacità di assorbimento dei servizi, tassi di abbandono dei visti temporanei, esiti occupazionali e contributivi.

2. Implementazione dei canali ordinari e continuativi

Il secondo aspetto da considerare nella definizione di politiche migratorie è il superamento di procedure occasionali e la loro sostituzione con canali ordinari continui. I *click day* e le finestre troppo strette creano congestione, selezionano la velocità del datore o dell'intermediario più che il fabbisogno reale, e rendono difficile la programmazione. Un sistema a sportello continuo, con quote dinamiche e criteri trasparenti, riduce la pressione amministrativa e migliora la qualità della selezione.

3. Rafforzare interoperabilità e digitalizzazione amministrativa

Permessi, lavoro, previdenza, anagrafe, formazione, riconoscimento titoli e cittadinanza non possono funzionare come compartimenti stagni. La digitalizzazione ha valore, ma deve essere orientata a ridurre duplicazioni, consentire tracciabilità della pratica, assegnare responsabilità chiare e permettere al richiedente di conoscere lo stato del procedimento.

4. Stabilizzazione dei lavoratori in settori essenziali

Fondamentale è anche lo sviluppo di percorsi di ingresso e stabilizzazione per i lavori essenziali ma non altamente qualificati. Molti sistemi OCSE sono più attrezzati per attrarre talenti che per governare lavori ordinari a forte domanda. Tuttavia, assistenza familiare, cura degli anziani, agricoltura, ristorazione e logistica non sono marginali, ma sono settori spesso trainati da lavoratori stranieri, che garantiscono il funzionamento di tali

infrastrutture. Ignorare tale fatto produce solamente irregolarità e sfruttamento.

5. Ridurre le regolarizzazioni emergenziali

Rendere le regolarizzazioni strumenti eccezionali e istituzionalmente disciplinati non implica trasformare la regolarizzazione in un diritto automatico, ma piuttosto prevedere criteri oggettivi per situazioni di radicamento, lavoro verificabile, assenza di pericolosità e contributo all'economia formale.

6. Riconoscimento delle competenze e dei titoli ottenuti all'estero

I Paesi competono a livello internazionale per attrarre talenti e professionisti altamente specializzati, come dimostrato dagli indicatori OCSE di attrattività. Tuttavia, una questione dirimente consiste nell'evitare che competenze già presenti sul territorio restino inutilizzate a causa di titoli non riconosciuti, procedure lente o mancanza di formazione ponte.¹⁰⁶

7. Migliorare il coordinamento a livello europeo

L'EU Talent Pool e le iniziative collegate ai Talent Partnerships mirano a facilitare l'incontro tra datori europei e lavoratori di Paesi terzi con competenze richieste in occupazioni carenti. Tuttavia, l'efficacia di questi strumenti dipenderà dalla capacità di collegarli a visti rapidi, standard di tutela del lavoro, formazione linguistica e riconoscimento delle qualifiche.¹⁰⁷

8. Cooperazione e sviluppo nei Paesi di origine

Le rimesse verso Paesi a basso e medio reddito costituiscono un flusso economico di grande rilievo e la Banca Mondiale ne segnala la dimensione strutturale nel finanziamento delle famiglie e delle economie di origine. Le politiche migratorie dei Paesi OCSE dovrebbero quindi includere accordi bilaterali che evitino puro *brain drain*, favoriscano formazione congiunta, rientri circolari e trasferimento di competenze.¹⁰⁸

¹⁰⁶ OCSE, *Indicators of Talent Attractiveness 2023*.

¹⁰⁷ Commissione europea, *EU Talent Pool e Talent Partnerships*, documentazione ufficiale DG HOME.

¹⁰⁸ World Bank, *Migration and Development Brief*, serie sulle rimesse internazionali.

Tabella 8.3 - Opzioni di policy e condizioni di attuazione

Obiettivo	Opzione di policy	Condizioni di successo
Canali legali realistici	Programmare quote dinamiche basate su fabbisogni territoriali e settoriali.	Basi dati aggiornate, consultazione con parti sociali, monitoraggio di utilizzo e impatto.
Riduzione dell'irregolarità	Prevedere percorsi di emersione mirata per lavoro verificabile e radicamento.	Criteri oggettivi, controlli datoriali, sanzioni contro intermediazione illecita, valutazione ex post.
Efficienza amministrativa	Digitalizzare pratiche con tracciamento, interoperabilità e tempi massimi effettivi.	Responsabilità chiare, personale formato, semplificazione documentale, audit periodici.
Integrazione lavorativa	Riconoscere competenze e titoli esteri con procedure rapide e corsi ponte.	Autorità competenti coordinate, standard professionali chiari, cooperazione con imprese e ordini professionali.
Attrazione talenti	Rendere visti e permessi competitivi per studenti, ricercatori, professionisti e start-up.	Tempi rapidi, possibilità di permanenza post-studio, inclusione familiare, qualità della vita.
Protezione internazionale	Accelerare le procedure senza comprimere garanzie essenziali.	Assistenza legale, interpreti, decisioni motivate, capacità ricettiva, rimpatri eseguibili in caso di diniego.
Stabilità civica	Rendere residenza di lungo periodo e cittadinanza più prevedibili dopo integrazione verificata.	Requisiti chiari, test proporzionati, tempi amministrativi certi, trasparenza degli esiti.
Legittimazione democratica	Pubblicare report annuali su obiettivi, risultati, arretrati e indicatori di integrazione.	Dati aperti, comparabilità internazionale, valutazione indipendente, comunicazione istituzionale.

8.6. Un quadro di valutazione per le politiche migratorie

Come già evidenziato, una criticità trasversale riscontrata nei Paesi dell'area OCSE è la debolezza dei sistemi di monitoraggio e valutazione ex post delle politiche migratorie. Lo sviluppo di sistemi permanenti di monitoraggio e valutazione rappresenta una componente essenziale di una governance migratoria efficace. La disponibilità di dati affidabili, indicatori comparabili e meccanismi di verifica periodica consente infatti di misurare gli effetti delle politiche adottate, individuare tempestivamente eventuali criticità e orientare gli interventi correttivi sulla base di evidenze empiriche. In contesti caratterizzati da elevata complessità e da rapidi cambiamenti economici, demografici e sociali, il monitoraggio continuo costituisce uno strumento indispensabile per garantire coerenza tra obiettivi, strumenti e risultati, rafforzando al tempo stesso la trasparenza, la responsabilità istituzionale e la qualità del processo decisionale.

Ogni Paese dovrebbe poter misurare almeno cinque dimensioni fondamentali: ingresso regolare, stabilità dello status, integrazione lavorativa, performance amministrativa e inclusione civica.

Tabella 8.4 - Schema minimo di monitoraggio

Dimensione	Indicatori chiave	Uso nella valutazione
Ingressi regolari	Quote disponibili, domande presentate, domande accolte, tempi di visto, settori coinvolti.	Verifica se i canali legali sono sufficienti e tempestivi rispetto ai fabbisogni.
Stabilità dello status	Rinnovi, conversioni, residenza di lungo periodo, irregolarità sopravvenuta.	Misura se il sistema produce percorsi ordinati o precarietà prolungata.
Integrazione lavorativa	Occupazione, salari, mismatch qualifiche/lavoro, infortuni, mobilità professionale.	Valuta se la migrazione contribuisce in modo sostenibile al mercato del lavoro.
Performance amministrativa	Tempi medi, arretrati, pratiche entro termine, ricorsi, digitalizzazione effettiva.	Indica la capacità dello Stato di trasformare norme in decisioni operative.
Inclusione civica	Lingua, scuola, partecipazione, naturalizzazioni, fiducia nelle istituzioni.	Valuta la trasformazione della presenza stabile in appartenenza sociale e politica.

L'adozione di uno schema di monitoraggio di questo tipo svolgerebbe inoltre una rilevante funzione democratica, in quanto renderebbe il dibattito pubblico meno dipendente da percezioni episodiche e più fondato su indicatori verificabili e comparabili.

8.7. Implicazioni per l'Italia

L'analisi comparata dei principali modelli migratori adottati nei Paesi OCSE evidenzia alcuni elementi ricorrenti associati a livelli più elevati di efficacia delle politiche pubbliche: una programmazione fondata sui fabbisogni effettivi, procedure amministrative prevedibili, canali di ingresso coerenti con la domanda di lavoro, strumenti di integrazione stabili e percorsi chiari di accesso a forme durature di soggiorno e cittadinanza. Applicando tali evidenze al caso italiano emergono alcune priorità di policy.

In ottica di definizione di politiche efficaci, si evidenzia innanzitutto la necessità di superare una logica prevalentemente periodica degli ingressi a favore di una programmazione ordinaria e continuativa. Il decreto flussi rimane uno strumento utile al fine di programmare gli ingressi nel Paese, ma dovrebbe essere accompagnato da evidenze sui fabbisogni territoriali, settoriali e demografici, nonché da un sistema di monitoraggio che consenta

di valutare l'effettivo utilizzo delle quote, i tempi di completamento delle procedure e gli esiti occupazionali degli ingressi autorizzati.

Una seconda priorità concerne il rafforzamento della capacità amministrativa. L'esperienza comparata mostra che l'efficacia delle politiche migratorie dipende non soltanto dalle regole sostanziali, ma anche dalla rapidità, trasparenza e prevedibilità delle procedure. In tale prospettiva, l'interoperabilità tra amministrazioni, la digitalizzazione dei procedimenti e la riduzione degli arretrati rappresentano condizioni essenziali per migliorare la qualità della governance migratoria.

Una terza implicazione concerne la valorizzazione del capitale umano già presente sul territorio. La copertura dei fabbisogni occupazionali non dipende esclusivamente dai nuovi ingressi, ma anche dalla capacità di utilizzare in modo efficiente competenze già disponibili. Ciò richiede procedure più rapide per il riconoscimento dei titoli di studio, strumenti di certificazione delle competenze acquisite informalmente e investimenti nella formazione linguistica e professionale. Una misurazione sistematica del divario tra qualifiche possedute e lavoro effettivamente svolto consentirebbe inoltre di individuare con maggiore precisione le aree di sottoutilizzo del capitale umano immigrato.

Una quarta area di intervento riguarda il rapporto tra stabilità sociale e stabilità giuridica. Nei sistemi migratori più efficaci, la presenza duratura, l'inserimento lavorativo e la partecipazione alla vita della comunità tendono a tradursi in percorsi prevedibili verso forme più stabili di soggiorno e cittadinanza. Nel caso italiano, l'obiettivo non consiste necessariamente nell'aumentare il numero delle naturalizzazioni, bensì nel rendere il procedimento più rapido, trasparente e coerente con l'effettivo grado di integrazione raggiunto.

Infine, particolare attenzione dovrebbe essere dedicata ai minori e alle seconde generazioni. Un sistema che ritarda eccessivamente il riconoscimento dell'appartenenza di persone cresciute e scolarizzate nel Paese rischia di produrre effetti negativi sul piano dell'inclusione civica e della partecipazione sociale. La questione può essere affrontata con strumenti diversi – *ius culturae*, riduzione dei tempi, procedure semplificate al raggiungimento della maggiore età – ma in ogni caso non può essere ignorata in una strategia di integrazione di lungo periodo.

Tabella 8.5 - Priorità di policy per l'Italia

Problema	Linea di intervento	Effetto atteso
Scarto tra fabbisogni e quote	Programmazione pluriennale fondata su dati territoriali, settoriali e demografici.	Riduzione della pressione verso irregolarità e intermediazione informale.
Procedure lente e frammentate	Piattaforma unica di tracciamento, interoperabilità tra sportelli, questure, lavoro e anagrafi.	Tempi più certi, minori arretrati, maggiore controllo pubblico.
Lavoro essenziale poco valorizzato	Canali specifici per cura, assistenza, agricoltura, logistica e servizi, con tutela contrattuale.	Risposta ai fabbisogni reali e riduzione dello sfruttamento.
Competenze non riconosciute	Procedure rapide per titoli, formazione ponte, certificazione delle competenze informali.	Migliore utilizzo del capitale umano già presente.
Regolarizzazioni episodiche	Percorsi di emersione mirata per lavoro verificabile e radicamento, con controlli ex post.	Trasformazione dell'irregolarità di fatto in contribuzione e legalità.
Cittadinanza lenta	Tempi procedurali effettivi, digitalizzazione, priorità alle pratiche complete e attenzione alle seconde generazioni.	Maggiore integrazione civica e riduzione della distanza tra appartenenza sociale e status giuridico.

Conclusioni. Verso una governance migratoria fondata su programmazione, capacità amministrativa e integrazione

L'analisi delle politiche migratorie nei principali Paesi OCSE mostra come la migrazione internazionale rappresenti una componente strutturale delle società contemporanee e non un fenomeno eccezionale o transitorio, nonché un fattore destinato a mantenere un ruolo rilevante nei prossimi anni. Le dinamiche demografiche, l'evoluzione dei mercati del lavoro, la crescente circolazione delle competenze e il persistere di fattori di instabilità internazionale rendono improbabile una riduzione strutturale della domanda di mobilità verso le economie avanzate. In questo contesto, la questione centrale non riguarda la possibilità di arrestare i movimenti migratori, bensì la capacità delle istituzioni pubbliche di governarli in modo efficace, prevedibile e coerente con gli interessi economici, sociali e democratici delle società di destinazione.

L'esperienza dei Paesi esaminati mostra come non esista un modello unico di governance migratoria. Gli ordinamenti nazionali differiscono per assetto normativo, strumenti di selezione, politiche di integrazione, disciplina dell'asilo e regole di accesso alla cittadinanza. Tuttavia, al di là di tali differenze, emerge con chiarezza un elemento comune: i sistemi che producono risultati più stabili sono quelli nei quali gli strumenti di ingresso risultano coerenti con i fabbisogni economici e demografici, le procedure amministrative operano in tempi ragionevoli, i percorsi giuridici sono comprensibili e prevedibili e l'integrazione viene considerata parte integrante della politica migratoria. Al contrario, quando si amplia la distanza tra domanda reale di mobilità e canali legali disponibili, tendono ad aumentare fenomeni di irregolarità, contenzioso, arretrati amministrativi e ricorso a misure straordinarie. Ne consegue che la qualità di una politica migratoria non possa essere valutata esclusivamente attraverso indicatori quantitativi. Il numero degli ingressi, delle domande di asilo o delle acquisizioni di cittadinanza rappresenta un elemento rilevante, ma non sufficiente.

L'analisi comparata suggerisce inoltre che la distinzione tra approcci "aperti" e "restrittivi" risulta sempre meno utile per comprendere l'evoluzione delle politiche migratorie contemporanee. I Paesi OCSE tendono infatti a combinare strumenti di selezione, controllo e integrazione secondo configurazioni differenti, perseguendo un obiettivo comune:

rendere la mobilità maggiormente governabile. In questa prospettiva, programmazione e flessibilità non rappresentano obiettivi alternativi, così come controllo dei flussi e tutela dei diritti non costituiscono dimensioni necessariamente contrapposte. I sistemi più efficaci sono quelli capaci di mantenere un equilibrio tra queste esigenze, adattandosi ai mutamenti economici e sociali senza rinunciare alla certezza delle regole.

Un ulteriore elemento emerso con forza riguarda il ruolo della capacità amministrativa. La qualità di una politica migratoria non dipende soltanto dalle norme adottate, ma dalla concreta possibilità di applicarle in modo rapido, prevedibile e trasparente. Tempi procedurali, interoperabilità tra amministrazioni, digitalizzazione, chiarezza dei requisiti e qualità dei servizi non rappresentano aspetti meramente organizzativi, bensì condizioni essenziali per l'effettiva attuazione delle politiche pubbliche. La capacità di trasformare norme e programmi in risultati concreti costituisce uno dei principali fattori di differenziazione tra i sistemi analizzati. Per questa ragione, la dimensione amministrativa deve essere considerata parte integrante della governance migratoria e non un semplice aspetto tecnico.

Anche il rapporto tra migrazione e mercato del lavoro costituisce una delle principali evidenze della ricerca. In gran parte dei Paesi OCSE la domanda di lavoro straniero non riguarda esclusivamente le professioni altamente qualificate, ma interessa anche settori essenziali come assistenza alla persona, agricoltura, edilizia, logistica, turismo e servizi. Ciò suggerisce che una governance efficace non possa limitarsi all'attrazione dei talenti, ma debba riconoscere e governare l'intera articolazione della domanda di lavoro, predisponendo strumenti adeguati per i diversi segmenti produttivi. Dove i canali ordinari risultano insufficienti o scarsamente accessibili, il fabbisogno di manodopera tende infatti a manifestarsi attraverso forme di irregolarità, lavoro sommerso o successivi interventi di emersione.

Sul versante della protezione internazionale, l'esperienza recente conferma la difficoltà di conciliare controllo delle frontiere, efficienza procedurale e tutela dei diritti fondamentali. Le crescenti pressioni sui sistemi di asilo hanno spinto molti governi a introdurre procedure più rapide e strumenti di controllo più incisivi. Tuttavia, la sostenibilità di tali interventi dipende dalla capacità di preservare le garanzie previste dal diritto internazionale e di distinguere chiaramente tra esigenze di gestione dei flussi e protezione delle persone vulnerabili.

La cittadinanza, infine, rappresenta un indicatore particolarmente significativo. La naturalizzazione non costituisce semplicemente un passaggio amministrativo finale, ma il momento in cui una presenza stabile può trasformarsi in piena appartenenza politica e civica. Le differenze osservate tra i Paesi OCSE riflettono diverse concezioni dell'integrazione: alcuni ordinamenti utilizzano la cittadinanza come strumento di inclusione, altri la concepiscono prevalentemente come riconoscimento conclusivo di un percorso già completato. In entrambi i casi, la coerenza tra integrazione sociale e accesso allo status giuridico rappresenta una condizione essenziale per la stabilità delle società di immigrazione.

Il caso italiano sintetizza molte delle tensioni emerse nell'analisi comparata. L'Italia dispone di un sistema articolato di strumenti normativi e amministrativi, ma continua a mostrare difficoltà nel coordinare programmazione degli ingressi, fabbisogni del mercato del lavoro, integrazione e accesso alla stabilità giuridica. Una strategia di lungo periodo dovrebbe pertanto orientarsi verso una maggiore capacità di programmazione, una semplificazione delle procedure, il rafforzamento dei canali ordinari e una più stretta connessione tra presenza regolare, partecipazione sociale e piena inclusione giuridica.

Nel loro insieme, i risultati della ricerca conducono a una conclusione generale. Le politiche migratorie producono esiti più stabili quando riescono a rendere la legalità concretamente praticabile. Ciò richiede canali di ingresso credibili, procedure efficienti, regole comprensibili, percorsi realistici di integrazione e meccanismi di stabilizzazione coerenti con la permanenza effettiva delle persone sul territorio. Quando questi elementi risultano assenti o insufficienti, la distanza tra realtà sociale e disciplina giuridica tende ad ampliarsi, alimentando irregolarità, contenzioso e ricorso a misure straordinarie.

La sfida centrale per i Paesi OCSE nei prossimi anni sarà dunque quella di superare una gestione prevalentemente emergenziale della mobilità internazionale e sviluppare strategie di lungo periodo fondate su programmazione, efficienza amministrativa, integrazione e certezza del diritto. In un contesto caratterizzato da invecchiamento demografico, competizione globale per il lavoro e persistenti crisi internazionali, la qualità della governance migratoria dipenderà sempre meno dalla capacità di limitare i movimenti e sempre più dalla capacità di rendere la legalità concretamente praticabile.

Appendice A – Profili nazionali e modelli di governance migratoria nei Paesi OCSE

A.1. Criterio di lettura delle schede Paese

Le schede Paese riportate nel presente Appendice ed elaborate sulla base dei dati e delle informazioni contenute Report OCSE *International Migration Outlook 2025* consentono di confrontare le principali economie dell'area OCSE attraverso un insieme omogeneo di indicatori relativi alla struttura della popolazione immigrata, ai flussi migratori permanenti o di lungo periodo, alla composizione dei canali di ingresso, alla pressione esercitata sui sistemi di asilo, agli strumenti di programmazione della migrazione per lavoro, ai meccanismi di regolarizzazione o stabilizzazione e all'orientamento generale delle politiche migratorie.

L'obiettivo delle schede non è fornire una ricostruzione esaustiva dei singoli ordinamenti nazionali, bensì evidenziare le logiche prevalenti attraverso le quali ciascun Paese governa la mobilità internazionale. La comparazione mostra infatti come indicatori apparentemente simili possano riflettere configurazioni istituzionali molto diverse. Un Paese può registrare elevati livelli di immigrazione principalmente attraverso canali familiari o umanitari piuttosto che lavorativi; può presentare un numero consistente di acquisizioni di cittadinanza come effetto di percorsi migratori iniziati molti anni prima; oppure può adottare una retorica politica restrittiva pur mantenendo una forte dipendenza strutturale dal lavoro straniero.

Ai fini della corretta interpretazione dei dati, è opportuno richiamare alcune precisazioni metodologiche. In primo luogo, i flussi permanenti o di lungo periodo comprendono anche cambiamenti di status giuridico e non coincidono necessariamente con gli ingressi fisici avvenuti nel medesimo anno. In secondo luogo, le domande di asilo rappresentano richieste di protezione internazionale e non misurano il numero di riconoscimenti effettivamente concessi. Infine, le acquisizioni di cittadinanza costituiscono l'esito amministrativo e giuridico di percorsi migratori spesso avviati molti anni prima del loro perfezionamento.

A.2. Europa e area Schengen

Italia

Nel 2024 l'Italia registra 6,9 milioni di persone nate all'estero, pari all'11,8% della popolazione, e 169 mila nuovi immigrati permanenti o di lungo periodo, in diminuzione del 16% rispetto al 2023; la componente familiare rappresenta il 61% dei flussi OCSE e quella lavorativa il 10%.¹⁰⁹

Architettura del modello: Il sistema italiano è caratterizzato dalla prevalenza del canale familiare, affiancato da una componente significativa di mobilità intraeuropea e da un canale di ingresso per lavoro regolato attraverso una programmazione annuale delle quote. I dati OCSE evidenziano tuttavia come il peso del lavoro nei flussi permanenti resti sensibilmente inferiore rispetto ai fabbisogni espressi da numerosi comparti produttivi.

Evoluzioni recenti: Nel 2024 le prime domande di asilo hanno raggiunto circa 151 mila unità, confermando una pressione significativa sul sistema di protezione internazionale. Le criticità riguardano non soltanto il volume delle richieste, ma anche la capacità delle commissioni territoriali, degli organi giurisdizionali e del sistema di accoglienza di garantire procedure tempestive, coerenti e prevedibili. Parallelamente, il dibattito politico e istituzionale si è concentrato sulla revisione delle regole in materia di cittadinanza, con particolare attenzione all'acquisizione *iure sanguinis*.

Valutazione comparata: Il caso italiano è caratterizzato da una distanza rilevante tra domanda di lavoro, procedure di ingresso e tempi amministrativi. Il sistema tende a stabilizzare ex post tramite rinnovi, conversioni e cittadinanze, più che a governare ex ante ingressi ordinari e prevedibili. Il problema non è solo il numero delle quote, ma la capacità di trasformarle in ingressi coerenti con i fabbisogni territoriali.

¹⁰⁹ OECD, *International Migration Outlook 2025, scheda Paese: Italy*.

Germania

La Germania è il principale polo migratorio europeo: nel 2024 conta 16,2 milioni di nati all'estero, pari al 19,1% della popolazione, e riceve 586 mila nuovi immigrati permanenti o di lungo periodo, con una composizione dominata da libera circolazione europea e canale umanitario.¹¹⁰

Architettura del modello: Il modello tedesco integra libera circolazione, protezione, lavoro qualificato e partenariati bilaterali. Le riforme del 2024 hanno reso più flessibile il riconoscimento delle qualifiche professionali, introdotto nuove possibilità per professionisti esperti e creato la *Opportunity Card* per la ricerca di lavoro.

Evoluzioni recenti: Le domande di asilo restano elevate, pur in calo del 30% nel 2024. La Germania ha parallelamente ridotto alcuni tempi di attesa per l'accesso al lavoro di richiedenti asilo e titolari di status tollerato, scelta che riflette la volontà di trasformare parte della presenza umanitaria in partecipazione economica. Un elemento di particolare rilievo è rappresentato dalla riforma della cittadinanza entrata in vigore nel 2024, che ha ridotto da otto a cinque anni il periodo ordinario di residenza richiesto per la naturalizzazione e ha introdotto la piena ammissibilità della cittadinanza multipla. La riforma mira a favorire la stabilizzazione dei percorsi migratori e a rafforzare la partecipazione civica delle persone stabilmente residenti nel Paese.

Valutazione comparata: Rispetto ad altri Paesi europei, la Germania presenta un elevato livello di coerenza tra politica migratoria, mercato del lavoro e percorsi di acquisizione della cittadinanza. Il sistema appare maggiormente orientato alla trasformazione della presenza regolare in partecipazione economica e integrazione stabile.

¹¹⁰ OECD, *International Migration Outlook 2025*, scheda Paese: Germany.

Francia

Nel 2024 la Francia conta 9,3 milioni di persone nate all'estero, pari al 14% della popolazione, e 298 mila nuovi immigrati permanenti o di lungo periodo; i flussi sono distribuiti tra famiglia, lavoro, libera circolazione e protezione.¹¹¹

Architettura del modello: La Francia conserva un'impostazione amministrativa fortemente statale, con peso rilevante del canale familiare e crescente attenzione al lavoro nei settori in tensione. La legge del 2024 consente a lavoratori irregolari occupati in *shortage occupations*, con requisiti di lavoro e residenza, di presentare individualmente domanda di regolarizzazione.

Evoluzioni recenti: La stessa riforma in materia di regolarizzazioni ha innalzato i requisiti linguistici richiesti per il mantenimento e la stabilizzazione dello status: A2 per permessi pluriennali, B1 per residenza e B2 per naturalizzazione. Il segnale politico è duplice: apertura mirata al lavoro necessario, ma maggiore condizionalità per la stabilizzazione.

Valutazione comparata: L'esperienza francese risulta particolarmente significativa poiché collega emersione dal lavoro irregolare, integrazione linguistica e regolarizzazione. Permangono tuttavia ampi margini di discrezionalità amministrativa che possono incidere sulla prevedibilità delle procedure e sulla percezione di legittimità del sistema.

Spagna

La Spagna registra nel 2024 8,8 milioni di nati all'estero, pari al 18,4% della popolazione, e 368 mila nuovi immigrati permanenti o di lungo periodo; famiglia e libera circolazione europea sono i canali di ingresso principali, ma il tratto distintivo del modello spagnolo risulta la presenza di percorsi di *arraigo*.¹¹²

Architettura del modello: I cinque percorsi aggiornati di *arraigo* offrono canali differenziati per radicamento sociale, familiare, lavorativo e formativo. La logica sottostante è che l'irregolarità di fatto, se accompagnata

¹¹¹ OECD, *International Migration Outlook 2025*, scheda Paese: France.

¹¹² OECD, *International Migration Outlook 2025*, scheda Paese: Spain.

da lavoro, formazione o legami sociali, debba poter essere trasformata in status regolare.

Regolarizzazione: La riforma del Regolamento stranieri, efficace dal 20 maggio 2025, semplifica visti, lavoro, ricongiungimento e passaggi tra status. La Spagna tratta l'emersione non solo come sanatoria eccezionale, ma come strumento ordinario di integrazione nella legalità.

Valutazione comparata: Il modello spagnolo costituisce una delle esperienze più rilevanti nel panorama OCSE, poiché dimostra come la regolarizzazione possa essere istituzionalizzata senza necessariamente assumere carattere indiscriminato. Il principale elemento di criticità consiste nel rischio che *l'arraigo* diventi un meccanismo permanente di compensazione di canali ordinari insufficienti.

Paesi Bassi

Nel 2024 i Paesi Bassi contano 2,9 milioni di persone nate all'estero, pari al 16% della popolazione, e 183 mila nuovi immigrati permanenti o di lungo periodo, con il 47% riconducibile alla libera circolazione all'interno dell'Unione europea.¹¹³

Architettura del modello: Il modello olandese si caratterizza per un'elevata apertura economica e per una consolidata capacità di attrazione di lavoratori qualificati e personale altamente specializzato. La forte integrazione nei mercati internazionali e la posizione strategica del Paese all'interno delle catene globali del valore hanno favorito lo sviluppo di strumenti orientati alla mobilità professionale qualificata.

Evoluzioni recenti: Nel biennio 2024-2025 il dibattito politico si è concentrato prevalentemente sulla gestione dell'asilo e sulla sostenibilità del sistema di accoglienza. Il pacchetto di misure approvato dal governo nel dicembre 2024 prevede restrizioni in materia di ricongiungimento familiare, una differenziazione delle condizioni di accoglienza per le domande considerate a bassa probabilità di accoglimento, procedure accelerate per i richiedenti provenienti da Paesi considerati sicuri e la sostituzione della residenza permanente per i beneficiari di protezione con permessi a durata determinata.

¹¹³ OECD, *International Migration Outlook 2025*, scheda Paese: Netherlands.

Valutazione comparata: Il caso olandese evidenzia una crescente tensione tra apertura economica e restrizione dei canali umanitari. In un contesto caratterizzato da elevate capacità amministrative e da un mercato del lavoro fortemente internazionalizzato, la gestione dell'asilo è divenuta il principale terreno di confronto politico e istituzionale.

Svezia

La Svezia mantiene una quota di nati all'estero molto elevata, pari al 20,5% della popolazione nel 2024, ma registra soltanto 76 mila nuovi immigrati permanenti o di lungo periodo, in calo del 13%.¹¹⁴

Architettura del modello: Tradizionalmente considerata uno dei sistemi più aperti in Europa, la Svezia ha progressivamente modificato il proprio approccio negli ultimi anni, orientandosi verso una maggiore selettività. Le priorità delle politiche pubbliche si sono progressivamente spostate verso la sostenibilità dei sistemi di accoglienza, la promozione del ritorno volontario e l'attrazione di lavoratori altamente qualificati, ricercatori e professionisti specializzati.

Evoluzioni recenti: Le riforme attualmente in discussione prevedono un rafforzamento dei requisiti per l'accesso alla cittadinanza, attraverso l'allungamento del periodo minimo di residenza, l'introduzione di criteri più stringenti in materia di autosufficienza economica, condotta personale, conoscenza della lingua svedese e competenze civiche.

Valutazione comparata: L'esperienza svedese dimostra come una società caratterizzata da una lunga tradizione migratoria e da una significativa presenza di popolazione straniera possa orientarsi verso politiche più restrittive senza modificare nel breve periodo la composizione demografica già consolidata. La sfida principale consiste nel mantenere elevati livelli di integrazione sociale e occupazionale mentre vengono ridefiniti i criteri di accesso e stabilizzazione per i nuovi ingressi.

¹¹⁴ OECD, *International Migration Outlook 2025*, scheda Paese: Sweden.

Svizzera

La Svizzera presenta una delle quote più alte di popolazione nata all'estero tra i Paesi OCSE: 2,9 milioni di persone, pari al 32,2% della popolazione nel 2024; il 74% dei nuovi flussi permanenti o di lungo periodo deriva dalla libera circolazione.¹¹⁵

Architettura del modello: Il sistema svizzero mostra una forte apertura verso i cittadini dell'area europea collegata alla libera circolazione e al contempo quote limitate per cittadini di Paesi terzi e del Regno Unito, rendendo prevedibile la mobilità economica regionale, ma mantenendo selettivo l'accesso extraeuropeo.

Evoluzioni recenti: Nel biennio 2024-2025 la Svizzera ha proseguito il rafforzamento degli strumenti di gestione dei flussi migratori e delle procedure di asilo, con particolare attenzione alla riduzione dei tempi di esame delle domande e al coordinamento con i partner europei nell'ambito del sistema Schengen-Dublino. Parallelamente, la Confederazione ha mantenuto attivi i meccanismi di protezione temporanea per i cittadini ucraini e ha continuato a monitorare l'impatto della mobilità internazionale sul mercato del lavoro e sui servizi pubblici, perseguendo un equilibrio tra esigenze economiche, capacità amministrativa e sostenibilità dell'accoglienza.

Valutazione comparata: La Svizzera rappresenta un caso particolarmente significativo poiché dimostra che una quota molto elevata di popolazione immigrata può coesistere con un sistema fortemente regolato e selettivo. La principale criticità riguarda la differenza di trattamento tra cittadini europei e cittadini di Paesi terzi, che determina livelli molto differenti di accessibilità ai canali di ingresso.

¹¹⁵ OECD, *International Migration Outlook 2025*, scheda Paese: Switzerland.

Portogallo

Nel 2024 il Portogallo registra 138 mila nuovi immigrati permanenti o di lungo periodo, con una quota lavorativa particolarmente elevata, pari al 44%, e uno stock di nati all'estero pari all'11,7% della popolazione nel 2023.¹¹⁶

Architettura del modello: Negli ultimi anni il Portogallo è passato da un modello relativamente aperto, fondato anche sulla cosiddetta “manifestazione di interesse” per lavoratori già presenti sul territorio nazionale, a una fase di maggiore controllo amministrativo e razionalizzazione delle procedure.

Evoluzioni recenti: Il Piano d'azione per la migrazione adottato nel 2024 ha abolito il meccanismo della manifestazione di interesse, ritenuto una delle principali cause dell'accumulo di oltre 400 mila pratiche pendenti relative ai permessi di soggiorno. Nel 2025 è stato inoltre sottoscritto un accordo con le organizzazioni datoriali volto a garantire tempi più rapidi per il rilascio dei visti di lavoro dall'estero, con un obiettivo dichiarato di venti giorni.

Valutazione comparata: L'esperienza portoghese evidenzia i limiti di sistemi fortemente dipendenti dalla capacità amministrativa di gestire elevati volumi di pratiche. Il caso mostra come politiche relativamente aperte possano produrre significativi arretrati procedurali qualora non siano accompagnate da adeguati investimenti organizzativi e tecnologici.

¹¹⁶ OECD, *International Migration Outlook 2025*, scheda Paese: Portugal.

A.3. Economie anglosassoni

Regno Unito

Nel 2024 il Regno Unito riceve 436 mila nuovi immigrati permanenti o di lungo periodo, in calo del 41% rispetto al 2023; il canale familiare rappresenta il 60% dei flussi OCSE.¹¹⁷

Architettura del modello: Dopo l'uscita dall'Unione europea, il Regno Unito ha progressivamente consolidato un sistema migratorio interamente nazionale, fondato su visti per lavoro sponsorizzato, studenti internazionali e ricongiungimento familiare. Le politiche adottate nel biennio 2024-2025 sono orientate alla riduzione della migrazione netta, dopo i livelli particolarmente elevati registrati negli anni precedenti.

Evoluzioni recenti: Il *White Paper Restoring Control over the Immigration System* propone requisiti più elevati per i visti *skilled worker*, riduzione del *Graduate visa*, innalzamento del periodo necessario per il *settlement* da cinque a dieci anni e chiusura progressiva del reclutamento estero per il *social care*.

Valutazione comparata: Il modello britannico mostra i costi di un sistema che ha attratto rapidamente studenti e lavoratori in settori carenti, ma poi ha reagito con una stretta ampia. La sfida per il futuro sarà non compromettere settori dipendenti dalla mobilità internazionale quali università, sanità e assistenza sociale.

Stati Uniti

Gli Stati Uniti restano il principale Paese di destinazione OCSE in termini assoluti: nel 2024 contano 51,2 milioni di nati all'estero, pari al 14,9% della popolazione, e ricevono 1,425 milioni di nuovi immigrati permanenti o di lungo periodo.¹¹⁸

Architettura del modello: Il sistema statunitense è dominato dalla migrazione familiare, pari al 68% dei nuovi flussi permanenti OCSE, con una quota lavorativa limitata al 6% e una componente umanitaria rilevante. Ne deriva un modello meno selettivo sul piano economico di quanto spesso si ritenga.

¹¹⁷ OECD, *International Migration Outlook 2025*, scheda Paese: *United Kingdom*.

¹¹⁸ OECD, *International Migration Outlook 2025*, scheda Paese: *United States*.

Evoluzioni recenti: Nel 2024 le prime domande d'asilo sono stimate a circa 1,7 milioni, con un tasso di decisioni positive del 14%. Dal gennaio 2025 la politica federale ha registrato un significativo cambiamento di indirizzo, attraverso l'adozione di misure relative alle espulsioni accelerate, alla detenzione amministrativa, alla sospensione del *Refugee Admissions Program* e alla revisione di diversi strumenti di protezione temporanea.

Valutazione comparata: Il caso statunitense combina una tradizione di Paese di immigrazione con derivante capacità di assorbimento storica, forte integrazione economica di lungo periodo e profonde instabilità procedurali a seguito della politicizzazione dell'asilo e dell'*enforcement*, provocando oscillazioni molto ampie che seguono i cambi di amministrazione.

Canada

Il Canada riceve nel 2024 484 mila nuovi immigrati permanenti o di lungo periodo, in crescita del 2,5%; il sistema combina obiettivi pluriennali, migrazione economica, famiglia e programmi umanitari.¹¹⁹

Architettura del modello: Il Canada rappresenta uno dei casi più consolidati di pianificazione migratoria strutturata. La definizione degli obiettivi di ingresso avviene attraverso programmi pluriennali che stabiliscono livelli quantitativi e priorità qualitative. Il sistema integra canali di selezione economica basati sulle competenze, programmi provinciali, percorsi destinati alle comunità rurali e francofone, nonché canali dedicati alla migrazione familiare e alla protezione umanitaria.

Evoluzioni recenti: Il Piano 2025-2027 riduce progressivamente gli obiettivi di residenti permanenti a 395 mila nel 2025, 380 mila nel 2026 e 365 mila nel 2027, introducendo per la prima volta target espliciti anche per i residenti temporanei, con l'obiettivo di ridurre la quota sotto il 5% della popolazione entro il 2027.

Valutazione comparata: Il Canada resta un modello basato sulla programmazione, ma la correzione recente mostra che anche i sistemi più ordinati possono generare pressione in termini di alloggi, servizi, studenti internazionali e permessi temporanei. Il punto forte del sistema canadese è

¹¹⁹ OECD, *International Migration Outlook 2025*, scheda Paese: Canada.

la trasparenza degli obiettivi; tuttavia, esso mostra alcune criticità in termini di allineamento tra pianificazione migratoria e capacità infrastrutturale.

Australia

Nel 2024 l'Australia conta 8,6 milioni di persone nate all'estero, pari al 32,3% della popolazione, e riceve 239 mila nuovi immigrati permanenti o di lungo periodo; famiglia e lavoro restano i canali principali.¹²⁰

Architettura del modello: Il sistema australiano si fonda su una forte selezione economica, articolata attraverso visti per competenze professionali, programmi di sponsorizzazione datoriale e percorsi che collegano la migrazione temporanea all'accesso successivo alla residenza permanente. L'obiettivo generale è favorire l'incontro tra fabbisogni del mercato del lavoro e disponibilità di competenze provenienti dall'estero.

Evoluzioni recenti: La *Migration Strategy* ha avviato un processo di razionalizzazione dei canali di ingresso e di revisione delle procedure. In tale contesto, il visto *Skills in Demand*, introdotto nel dicembre 2024 in sostituzione del precedente *Temporary Skill Shortage Visa*, organizza l'accesso sulla base di differenti percorsi correlati ai livelli salariali, alle professioni richieste e agli accordi di lavoro esistenti. La riforma mira a rendere più chiaro il collegamento tra ingresso per lavoro e successiva stabilizzazione.

Valutazione comparata: Il modello australiano è efficace nel collegare immigrazione e fabbisogni economici, ma produce dipendenza da sponsor e segmentazione tra temporanei e permanenti. Il controllo sugli studenti e la protezione dei lavoratori migranti restano snodi centrali.

Nuova Zelanda

La Nuova Zelanda ha una quota molto elevata di popolazione nata all'estero, pari al 28,8% nel 2023, ma nel 2024 registra soltanto 53 mila nuovi immigrati permanenti o di lungo periodo, in calo del 56%.¹²¹

Architettura del modello: Il Paese combina canali familiari, lavoro sponsorizzato, studenti internazionali e percorsi di residenza per

¹²⁰ OECD, *International Migration Outlook 2025*, scheda Paese: Australia.

¹²¹ OECD, *International Migration Outlook 2025*, scheda Paese: New Zealand.

occupazioni strategiche. Il canale familiare pesa per il 64% dei flussi permanenti OCSE del 2024.

Evoluzioni recenti: Nel biennio 2024-2025 il programma *Accredited Employer Work Visa* è stato oggetto di numerose modifiche finalizzate a semplificare i requisiti di accesso e a ridurre alcuni vincoli precedentemente collegati ai livelli salariali. Sono stati inoltre introdotti nuovi strumenti destinati al lavoro stagionale e riviste le procedure di verifica delle offerte di lavoro attraverso il meccanismo denominato *Job Check*.

Valutazione comparata: La Nuova Zelanda mostra i tratti di un piccolo Paese ad alta apertura storica, dove anche variazioni moderate dei flussi producono effetti visibili su abitazioni, infrastrutture e mercato del lavoro. A fronte di una capacità di correzione rapida, si evidenzia anche l'oscillazione frequente delle norme.

A.4. Asia orientale e Pacifico

Giappone

Il Giappone mantiene una quota di popolazione straniera bassa rispetto agli altri Paesi OCSE, pari al 2,7% nel 2024, ma riceve 177 mila nuovi immigrati permanenti o di lungo periodo, con il 63% riconducibile al lavoro.¹²²

Architettura del modello: Il sistema giapponese è tradizionalmente orientato alla gestione selettiva dei fabbisogni occupazionali più che alla promozione di un'immigrazione di insediamento. La migrazione economica costituisce il principale strumento di risposta alle carenze di manodopera, mentre l'accesso alla cittadinanza e i percorsi di integrazione politica mantengono un ruolo più limitato rispetto ad altri Paesi OCSE caratterizzati da una lunga tradizione migratoria.

Evoluzioni recenti: Nel giugno 2024 il Parlamento giapponese ha approvato una riforma che prevede il superamento del *Technical Intern Training Programme* e la sua sostituzione, a partire dal 2027, con il nuovo sistema *Employment for Skill Development*. La riforma intende rafforzare il collegamento con il programma *Specified Skilled Worker*, superando un

¹²²OECD, *International Migration Outlook 2025*, scheda Paese: Japan.

modello frequentemente criticato per la debole tutela dei lavoratori e per i limitati percorsi di mobilità professionale.

Valutazione comparata: Il Giappone si trova in una fase di progressiva trasformazione della propria politica migratoria. Pur riconoscendo la crescente necessità di manodopera straniera in un contesto di invecchiamento demografico, continua a mantenere una netta distinzione tra ingresso per lavoro e integrazione di lungo periodo. La sostenibilità del sistema dipenderà dalla capacità di garantire maggiori diritti, opportunità di mobilità professionale e percorsi di stabilizzazione per i lavoratori impiegati in settori caratterizzati da fabbisogni permanenti.

Corea del Sud

La Corea del Sud conta nel 2024 2,2 milioni di residenti stranieri, pari al 4,2% della popolazione, e riceve 76 mila nuovi immigrati permanenti o di lungo periodo; l'ingresso temporaneo per lavoro resta molto più ampio.¹²³

Architettura del modello: La Corea utilizza un sistema fortemente legato ai fabbisogni industriali, in particolare attraverso visti per lavoratori non professionali (visti E-9), visti stagionali (E-8) e canali specializzati (E-7). Nel 2025 la quota E-9 è stata fissata a 130 mila lavoratori.

Asilo e selezione: Nel corso del 2024 e del 2025 la Corea del Sud ha proseguito il rafforzamento degli strumenti destinati ad attrarre lavoratori e talenti internazionali, ampliando i programmi rivolti sia alla manodopera necessaria nei settori produttivi sia ai profili altamente qualificati. Tra le principali innovazioni figurano il consolidamento del *Top-Tier Visa*, destinato a professionisti ad alta qualificazione, e lo sviluppo dello *Youth Dream Visa*, volto a favorire l'ingresso di giovani lavoratori provenienti da Paesi partner. Parallelamente, il governo ha continuato ad ampliare i contingenti dei programmi di lavoro temporaneo per rispondere alle persistenti carenze di manodopera in diversi comparti dell'economia nazionale.

Valutazione comparata: La Corea del Sud rappresenta un modello fortemente pragmatico, orientato alla risposta immediata alle carenze di manodopera. Tale approccio consente elevati livelli di flessibilità

¹²³ OECD, *International Migration Outlook 2025*, scheda Paese: Korea.

economica, ma tende a produrre una marcata segmentazione tra lavoratori temporanei e residenti stabilmente integrati.

A.5. Quadro comparativo sintetico

La tabella seguente riassume i principali indicatori utili alla lettura dei casi nazionali. Nell'analisi dei sistemi migratori, il dato maggiormente significativo non è rappresentato esclusivamente dal volume assoluto degli ingressi, bensì dalla composizione dei canali attraverso i quali tali ingressi avvengono. Migrazione familiare, mobilità per lavoro, libera circolazione, protezione internazionale e studio rispondono infatti a logiche differenti e producono effetti diversi sia sulla capacità amministrativa degli Stati sia sui processi di integrazione economica e sociale.¹²⁴

Tabella A.1 - Indicatori comparativi dei principali Paesi OCSE selezionati

Paese	Stock migratorio indicativo	Flussi permanenti o lungo periodo (2024)	Asilo (2024)	Letture del modello
Italia	6,9 mln nati all'estero; 11,8% popolazione	169 mila (-16%); famiglia 61%	151 mila prime domande; 36% decisioni positive	Forte stabilizzazione familiare, canale lavoro quantitativamente limitato, programmazione per quote
Germania	16,2 mln nati all'estero; 19,1%	586 mila (-12%); libera circolazione 47%, umanitario 24%	230 mila; 53% positive	Grande Paese di destinazione europeo; apertura a qualificati e riforma cittadinanza

¹²⁴ OECD, *International Migration Outlook 2025*, schede Paese; dati 2024 salvo diversa indicazione.

Paese	Stock migratorio indicativo	Flussi permanenti o lungo periodo (2024)	Asilo (2024)	Letture del modello
Francia	9,3 mln nati all'estero; 14%	298 mila (-2,6%); famiglia 34%, lavoro 20%	131 mila; 38% positive	Modello amministrativo centralizzato, regolarizzazioni e mirata nei settori in tensione
Spagna	8,8 mln nati all'estero; 18,4%	368 mila (-1,8%); famiglia 39%, libera circolazione 32%	164 mila; 56% positive	Canali di emersione strutturati tramite arraigo e forte integrazione nel lavoro
Paesi Bassi	2,9 mln nati all'estero; 16%	183 mila (-6,4%); libera circolazione 47%	32 mila; 75% positive	Sistema aperto sul lavoro qualificato ma in svolta restrittiva sull'asilo
Svezia	2,2 mln nati all'estero; 20,5%	76 mila (-13%); famiglia 44%	6,8 mila; 34% positive	Da modello inclusivo a impostazione più selettiva e restrittiva
Svizzera	2,9 mln nati all'estero; 32,2%	136 mila (-6,2%); libera circolazione 74%	23 mila; 66% positive	Modello duale: libera circolazione europea e quote per Paesi terzi

Paese	Stock migratorio indicativo	Flussi permanenti o lungo periodo (2024)	Asilo (2024)	Letture del modello
Portogallo	1,2 mln nati all'estero; 11,7% (2023)	138 mila (-1,9%); lavoro 44%	2,7 mila; 1% positive	Transizione da emersione tramite manifestazione di interesse a programmazione più controllata
Regno Unito	10,3 mln nati all'estero; 15,2% (2023)	436 mila (-41%); famiglia 60%	108 mila; 39% positive	Sistema post-Brexit in fase di forte riduzione dei flussi netti
Stati Uniti	51,2 mln nati all'estero; 14,9%	1,425 mln (+20%); famiglia 68%	1,7 mln; 14% positive	Sistema familiare-umanitario di massa, con forte svolta enforcement nel 2025
Canada	8,4 mln nati all'estero; 22% (2021)	484 mila (+2,5%); famiglia 50%, lavoro 30%	174 mila; 55% positive	Sistema pianificato per livelli, ora orientato a ridurre la componente temporanea
Australia	8,6 mln nati all'estero; 32,3%	239 mila (+0,3%); famiglia 52%, lavoro 28%	33 mila richiedenti nel 2023; 12% positive nel 2024	Sistema selettivo e sponsorizzato, riorganizzato attorno al visto Skills in Demand

Paese	Stock migratorio indicativo	Flussi permanenti o lungo periodo (2024)	Asilo (2024)	Lettura del modello
Nuova Zelanda	1,5 mln nati all'estero; 28,8% (2023)	53 mila (-56%); famiglia 64%	2,4 mila; 22% positive	Piccolo sistema ad alta quota foreign-born, ricalibrato su lavoro e famiglia
Giappone	3,4 mln stranieri; 2,7%	177 mila (+8,6%); lavoro 63%	14 mila; 15% positive	Apertura lavoristica controllata in risposta a invecchiamento e carenze settoriali
Corea del Sud	2,2 mln stranieri; 4,2%	76 mila (-13%); famiglia 23%, lavoro 15%	18 mila; 1% positive	Modello industriale a quote, forte temporaneità e basso riconoscimento asilo

Nota: per Giappone e Corea lo stock si riferisce alla popolazione straniera; per gli altri Paesi, salvo indicazione diversa, alla popolazione nata all'estero.

A.6. Lettura trasversale dei casi nazionali

Tabella A.2 - Classificazione qualitativa dei modelli nazionali

Tipo di modello	Paesi rappresentativi	Punto di forza	Criticità
Programmato-selettivo	Canada, Australia, Nuova Zelanda	Consente di collegare ingressi, competenze e programmazione pluriennale.	Rischio di eccessiva temporaneità, pressione su casa e servizi, dipendenza da sponsor.
Europeo a canali multipli	Germania, Francia, Italia, Spagna, Paesi Bassi, Svezia, Portogallo	Combina libera circolazione, lavoro, famiglia, studio e protezione.	Stratificazione normativa e forte eterogeneità amministrativa tra Paesi.
Duale con libera circolazione forte	Svizzera, in parte Germania e Paesi Bassi	Elevata integrazione economica regionale e prevedibilità per lavoratori europei.	Accesso molto più selettivo per cittadini di Paesi terzi.
Familiare-umanitario di massa	Stati Uniti, Regno Unito in parte	Capacità di assorbire grandi stock storici e reti familiari consolidate.	Backlog, politicizzazione dell'asilo e oscillazioni amministrative rilevanti.
Demografico-lavoristico asiatico	Giappone, Corea del Sud	Risposta pragmatica a carenze di manodopera e invecchiamento.	Bassa apertura alla cittadinanza e forte segmentazione tra lavoro temporaneo e integrazione stabile.

Appendice B – Indice delle tabelle

L'appendice raccoglie gli indicatori quantitativi e le fonti utilizzate per sostenere l'analisi comparata. La tabella Paese utilizza come fonte primaria le schede nazionali OCSE 2025 e, quando necessario, fonti Eurostat o amministrazioni nazionali per cittadinanza, ritorni e regolarizzazioni.

Tabella B.1 - Dizionario delle variabili principali

Tabella B.2 - Indicatori di quadro globale, OCSE e UE

Tabella B.3 - Dataset comparativo dei principali Paesi OCSE

Tabella B.4 - Fonti ufficiali per dimensione di analisi

Tabella B.5 - Avvertenze di comparabilità

B.1. Dizionario delle variabili principali

Variabile	Definizione operativa	Fonte primaria	Avvertenza
Stock migratorio	Persone nate all'estero o persone straniere residenti in un territorio in una data di riferimento.	UN DESA, IOM, OCSE	La definizione per nascita non coincide con quella per cittadinanza.
Flusso permanente OCSE	Nuovi ingressi di tipo permanente o assimilabile a permanenza stabile, secondo la tassonomia OCSE.	OECD International Migration Outlook	Non coincide sempre con i primi permessi nazionali.
Primi permessi UE	Primi permessi di soggiorno rilasciati a cittadini non UE per lavoro, famiglia, studio o altri motivi.	Eurostat	Esclude la protezione temporanea ucraina e presenta break di serie per alcuni Stati.
Domande d'asilo	Domande di protezione internazionale presentate nell'anno.	OCSE, Eurostat, UNHCR, EUAA	Non coincidono con riconoscimenti di protezione.
Rilevazioni di frontiera	<i>Detections</i> di attraversamenti irregolari alle frontiere esterne UE.	Frontex	Misurano eventi/rilevazioni, non necessariamente persone distinte.
Acquisizioni di cittadinanza	Numero di persone che acquisiscono la cittadinanza del Paese	Eurostat, OCSE, fonti nazionali	Riflette coorti arrivate anni prima, non ingressi recenti.

Variabile	Definizione operativa	Fonte primaria	Avvertenza
	di residenza o di riferimento.		
Regolarizzazione	Procedura che consente a persone già presenti di ottenere o recuperare uno status regolare.	Fonti nazionali, OCSE, EMN	Le definizioni variano molto tra Paesi.
Ritorni	Persone rimpatriate o ritornate verso Paesi terzi a seguito di ordine di lasciare il territorio.	Eurostat, ministeri nazionali	Il dato non sempre distingue ritorno volontario e forzato.

Fonte: elaborazione su tassonomie OCSE, Eurostat, UNHCR, IOM e Frontex.

B.2. Indicatori di quadro globale, OCSE e UE

Ambito	Indicatore	Valore di riferimento	Anno	Fonte
Mondo	Migranti internazionali	circa 304 milioni; 3,7% della popolazione mondiale	2024	IOM / UN DESA
Mondo	Persone forzatamente sfollate	123,2 milioni a fine anno	2024	UNHCR
Mondo	Rimesse verso Paesi a basso e medio reddito	685 miliardi di dollari USA stimati	2024	World Bank
OCSE	Nuovi immigrati permanenti	6,2 milioni; -4% sul 2023; +15% sul 2019	2024	OCSE
OCSE	Permessi/autorizzazioni di lavoro temporaneo	circa 2,3 milioni	2024	OCSE
OCSE	Studenti internazionali terziari	oltre 1,8 milioni; -13% sul 2023	2024	OCSE
OCSE	Nuove domande d'asilo	circa 3 milioni, massimo della serie OCSE	2024	OCSE
UE	Primi permessi di soggiorno a cittadini non UE	3,5 milioni; lavoro 31,9%, famiglia 27,1%, altri motivi 25,3%, studio 15,7%	2024	Eurostat
UE	Primi richiedenti asilo	912.000; -13% sul 2023	2024	Eurostat
UE	Acquisizioni di cittadinanza	quasi 1,2 milioni; Germania 288.700,	2024	Eurostat

		Spagna 252.500, Italia 217.400		
UE	Attraversamenti irregolari rilevati alle frontiere esterne	poco più di 239.000; -38% sul 2023	2024	Frontex
UE	Ordini di lasciare il territorio e ritorni verso Paesi terzi	124.935 ordini e 28.630 ritorni nel quarto trimestre	2024	Eurostat

Fonti: IOM, *World Migration Report 2026*; UN DESA, *International Migrant Stock 2024*; UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2024*; World Bank, *remittance estimates 2024*, *Migration and Development Brief / World Bank Blogs*; OECD, *International Migration Outlook 2025*; Frontex, *Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024*, 14 gennaio 2025; Eurostat. La serie esclude la protezione temporanea ucraina e presenta break metodologici.

B.3. Dataset comparativo dei principali Paesi OCSE

Paese	Flusso permanente / lungo periodo 2024	Canale prevalente o assetto	Asilo / protezione 2024	Cittadinanza, regolarizzazioni e policy recente
Stati Uniti	1,425 mln; +20%	Famiglia 68%; lavoro 6%; umanitario 17%. Forte peso della migrazione familiare e dell'asilo.	Circa 1,7 mln di prime domande; decisioni positive circa 14%.	818.500 naturalizzazioni nel FY2024. Dal 2025 forte torsione restrittiva su <i>parole</i> , <i>refugee admissions</i> , registrazione e rimozioni accelerate.
Canada	484 mila; +2,5%	Programmazione per livelli: lavoro 30%, famiglia 50%, umanitario 16%.	174 mila prime domande; decisioni positive circa 55%.	Piano 2025-2027 riduce i target permanenti e punta a contenere residenti temporanei sotto il 5% della popolazione entro il 2027.
Australia	239 mila	Sistema selettivo con lavoro 28%, famiglia 52%, umanitario 8%; forte uso di visti temporanei.	33 mila richiedenti asilo nel 2023; decisioni positive circa 12%.	<i>Migration Strategy: Skills in Demand visa</i> , controlli sugli studenti e misure anti-sfruttamento. 165.193 cittadinanze per conferimento nel 2024-25.
Regno Unito	436 mila; -41%	Dopo Brexit: lavoro 27%, famiglia 60%,	108 mila domande; +28%.	269.621 cittadinanze nel 2024. <i>White Paper 2025</i> : qualifiche più

		umanitario 9%; revisione dei visti di studio e lavoro.		alte, <i>Graduate visa ridotto, settlement</i> ordinario da 5 a 10 anni.
Germania	586 mila; - 12%	Libera circolazione 47%, famiglia 18%, lavoro 11%, umanitario 24%.	230 mila prime domande; - 30%; decisioni positive circa 53%.	Riforma 2024: naturalizzazione ordinaria da 8 a 5 anni, doppia cittadinanza più ampia, percorsi per lavoratori qualificati.
Francia	298 mila; - 2,6%	Famiglia 34%, lavoro 20%, libera circolazione 22%, umanitario 14%.	131 mila prime domande; - 9,8%; decisioni positive circa 38%.	Legge 2024: regolarizzazione individuale per lavoratori irregolari in settori in tensione; requisiti linguistici più elevati.
Spagna	368 mila; - 1,8%	Famiglia 39%, libera circolazione 32%, lavoro 6%, umanitario 5%.	164 mila prime domande; +2,2%; decisioni positive circa 56%.	Nuovo regolamento 2025: riforma dei percorsi di <i>arraigo</i> , semplificazione di visti, lavoro, famiglia e studenti.
Italia	169 mila; - 16%	Famiglia 61%, libera circolazione 23%, lavoro 10%, umanitario 5%.	151 mila prime domande; +16%; decisioni positive circa 36%.	217.400 cittadinanze nel 2024. Requisito ordinario di 10 anni di residenza per cittadini non UE; quote lavoro 2024 pari a 151 mila.
Paesi Bassi	183 mila; - 6,4%	Libera circolazione 47%, famiglia 23%, lavoro 13%, umanitario 17%.	32 mila prime domande; - 17%; decisioni positive circa 75%.	Pacchetto asilo più restrittivo: limiti a ricongiungimento, accoglienza e permessi a termine.
Svezia	76 mila; - 13%	Famiglia 44%, libera circolazione 35%, lavoro 16%, umanitario 5%.	6.800 prime domande; - 24%; decisioni positive circa 34%.	Tendenza restrittiva: proposta di riforma cittadinanza con 8 anni, autosufficienza, lingua, civica e <i>honest lifestyle</i> .
Svizzera	136 mila; - 6,2%	Libera circolazione 74%, famiglia 15%,	23 mila domande; - 15%;	Quote per Paesi terzi e UK; proroga status S per Ucraina;

		umanitario 10%, lavoro 2%.	decisioni positive circa 66%.	adozione selettiva del Patto UE asilo in ambito Schengen/Dublino.
Giappone	177 mila; +8,6%	Lavoro 63%, famiglia 34%, umanitario 1%; apertura graduale legata a fabbisogni demografici.	14 mila domande; decisioni positive circa 15%.	Superamento del <i>Technical Intern Training Program</i> : nuovo sistema <i>Employment for Skill Development</i> dal 2027; ampliamento <i>Specified Skilled Worker</i> .
Corea del Sud	76 mila; - 13%	Peso di famiglia e lavoro, con canali E-9 e strategie per talenti.	18 mila domande; decisioni positive circa 1%.	Quota E-9 2025 a 130 mila; iniziativa di regolarizzazione per minori stranieri irregolari estesa al 31 marzo 2028.
Nuova Zelanda	53 mila; - 56%	Famiglia 64%, lavoro 18%, umanitario 11%.	2.400 domande; +39%; decisioni positive circa 22%.	Riforme <i>Accredited Employer Work Visa</i> : minore soglia salariale, esperienza da 3 a 2 anni, nuovi percorsi stagionali.
Portogallo	138 mila; - 1,9%	Lavoro 44%, libera circolazione 28%, famiglia 14%.	2.700 domande; decisioni positive circa 1%.	Piano 2024: abrogazione della manifestazione di interesse, <i>backlog</i> oltre 400 mila pratiche, <i>task force</i> AIMA e accordi con datori.

Fonte: elaborazione su OCSE, *International Migration Outlook 2025*, *country notes*; Eurostat per cittadinanza UE; fonti nazionali per dati amministrativi specifici.

B.4. Fonti ufficiali per dimensione di analisi

La gerarchia delle fonti privilegia organismi sovranazionali per i dati comparabili e amministrazioni nazionali per le regole giuridiche e i tempi procedurali.

Dimensione	Fonte primaria	Uso nell'analisi comparata	Limite principale
Quadro globale	IOM <i>World Migration Report</i> ; UN DESA <i>International Migrant Stock</i>	Stock mondiale, quote sulla popolazione, corridoi migratori, tendenze di lungo periodo.	Le definizioni possono combinare Paese di nascita e cittadinanza quando il dato completo non è disponibile.
Migrazioni forzate	UNHCR Global Trends	Rifugiati, richiedenti asilo, sfollati interni, apolidi e altri soggetti di competenza.	Non coincide con migrazione economica o stock migratorio generale.
Flussi OCSE	OECD <i>International Migration Outlook</i> e <i>International Migration Database</i>	Ingressi permanenti, temporanei, studenti, asilo, schede Paese e <i>policy changes</i> .	La categoria OCSE di <i>permanent-type migration</i> non coincide sempre con categorie nazionali.
Permessi UE	Eurostat	Primi permessi per lavoro, famiglia, studio, altri motivi.	<i>Break</i> di serie e esclusione della protezione temporanea ucraina.
Asilo UE	Eurostat, EUAA	Prime domande, decisioni, <i>backlog</i> , Paesi di destinazione.	Domanda non equivale a riconoscimento; decisioni dipendono da coorti e tempi.
Frontiere UE	Frontex	Rilevazioni di attraversamenti irregolari e rotte principali.	<i>Detections</i> non equivalgono sempre a persone uniche.
Cittadinanza UE	Eurostat	Acquisizioni di cittadinanza e tassi di naturalizzazione.	Il dato può riflettere riforme o arretrati amministrativi, non solo integrazione.
Regole nazionali	Ministeri dell'interno, immigrazione, giustizia; portali governativi	Requisiti di cittadinanza, quote, regolarizzazioni, tempi procedurali.	Fonti non sempre armonizzate e aggiornate con la stessa cadenza.

Fonte: elaborazione metodologica.

B.5. Avvertenze di comparabilità

Questione	Implicazione analitica	Criterio adottato
Stock vs flussi	Uno stock elevato non implica ingressi recenti elevati.	Separare popolazione nata all'estero, nuovi ingressi annuali e cittadinanze.
Permesso vs ingresso fisico	Un primo permesso può non coincidere con un nuovo arrivo fisico nell'anno.	Usare il termine "primo permesso" solo per le serie Eurostat.
Domanda d'asilo vs protezione riconosciuta	Le domande misurano pressione procedurale, non esiti.	Indicare, quando disponibile, anche tasso di decisioni positive.
Cittadinanza vs immigrazione recente	Le naturalizzazioni riflettono coorti precedenti e requisiti temporali.	Usare cittadinanza come indicatore di stabilizzazione, non di nuovo flusso.
Rilevazioni di frontiera	Le <i>detections</i> possono includere tentativi multipli e non misurano tutti gli ingressi irregolari.	Usare il dato come indicatore di pressione sulle frontiere, non come stock di irregolari.
Regolarizzazioni	Le procedure sono eterogenee: sanatorie, <i>arraigo</i> , <i>shortage occupations</i> , conversioni o emersioni.	Classificare per funzione: emersione lavorativa, correzione amministrativa, stabilizzazione umanitaria.

Bibliografia e fonti ufficiali

AIMA - Agência para a Integração, Migrações e Asilo, *Portugal, Migration action plan and administrative backlog updates*.

Australian Government - Department of Home Affairs, *Australian citizenship statistics 2024-25*.

Australian Government - Department of Home Affairs, *Residence Calculator - Citizenship by conferral*.

Australian Government, Department of Home Affairs, *Migration Strategy, 2023*.

Australian Government, Department of Home Affairs, *Migration Strategy and Citizenship statistics 2024-25*.

Bundesministerium des Innern und für Heimat, *Act to Modernise Nationality Law e documentazione sulla Opportunity Card, 2024*.

Bundesministerium des Innern und für Heimat, *New law on nationality takes effect, 27 giugno 2024*.

Commissione europea, *EU Talent Pool e Talent Partnerships*, documentazione ufficiale Migration and Home Affairs.

Commissione europea, *Pact on Migration and Asylum*, documentazione ufficiale Migration and Home Affairs.

Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, art. 103, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

Decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, convertito dalla legge 23 maggio 2025, n. 74.

EUAA, *Latest Asylum Trends 2025: Annual Analysis*, European Union Agency for Asylum, 2026.

European Commission, *Commission reports on progress in implementing Pact on Migration and Asylum*, 8 maggio 2026.

European Commission, *Pact on Migration and Asylum*, Directorate-General for Migration and Home Affairs, Bruxelles, 2024-2026.

European Migration Network, *Annual Report on Migration and Asylum 2024*, European Commission, Brussels, 2025.

European Union Agency for Asylum, *Asylum Report and annual/statistical updates on asylum applications and decisions*.

Eurostat (2025), *3.5 million first residence permits in 2024*, News article, 12 September 2025.

Eurostat (2026), *Citizenship granted to almost 1.2 million people in 2024*, News article, 27 March 2026, acquisition of citizenship statistics.

Eurostat, *132 600 people refused entry in the EU, up by 7.1%*, 12 maggio 2026.

Eurostat, *24% of first-time asylum applicants were minors in 2025*, 29 aprile 2026.

Eurostat, *Acquisition of citizenship statistics*, Statistics Explained, aggiornamenti 2026.

Eurostat, *Asylum decisions down by 18% in 2025*, 24 aprile 2026.

Eurostat, *Citizenship granted to almost 1.2 million people in 2024*, News article, 27 marzo 2026.

Eurostat, *First-time asylum applications down 13% in 2024*, News article, 20 marzo 2025.

Eurostat, *Residence permits - statistics on first permits issued during the year*, Statistics Explained, dati estratti il 12 settembre 2025.

Eurostat, *Residence permits, asylum and acquisition of citizenship statistics*, dataset e comunicati 2024-2026.

Eurostat, *Returns to third countries up by 13% in Q4 2025*, 31 marzo 2026.

Frontex (2025), *2024 in brief*, European Border and Coast Guard Agency.

Frontex (2025), *Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024*, News release, 14 January 2025.

Frontex, *Annual and quarterly releases on irregular border crossings*, Warsaw, 2025.

Frontex, *Irregular border crossings down 26% in 2025, Europe must stay prepared*, 15 gennaio 2026.

Frontex, *Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024*, 14 gennaio 2025.

Gouvernement français - Service-Public.fr, *Nationalité française: comment justifier de son niveau en français?*, scheda aggiornata al 2026.

Government of Canada, *Immigration Levels Plan 2025-2027*, Immigration, Refugees and Citizenship Canada.

Immigration Services Agency of Japan, *Employment for Skill Development Program*; Specified Skilled Worker System.

IOM, *2024 is Deadliest Year on Record for Migrants*, New IOM Data Reveals, 21 marzo 2025.

IOM, *World Migration Report 2026*, International Organization for Migration, Geneva, 2026.

ISTAT, *Cittadini non comunitari in Italia, anno 2024*, Statistiche report, 2025.

ISTAT, *Indicatori demografici, anno 2024*, Statistiche report, 31 marzo 2025.

ISTAT, *Indicatori demografici, anno 2025*, Statistiche report, 30 marzo 2026.

Ministère de l'Intérieur, *Loi immigration 2024 and regularisation by shortage occupations*, France.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, *Reglamento de extranjería and arraigo reforms*, Spain.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Decreto flussi 2023-2025*.

Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, *Concessione della cittadinanza italiana per residenza sul territorio italiano*.

Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, *Cruscotto statistico giornaliero*, 31 dicembre 2024.

Ministero dell'Interno, *Vademecum cittadinanza*, gennaio 2025.

OECD/European Commission (2023), *Indicators of Immigrant Integration 2023: Settling In*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1d5020a6-en>.

OECD, *Recruiting Immigrant Workers*, Book series, OECD Publishing Paris, https://www.oecd.org/en/publications/recruiting-immigrant-workers_22257969.html.

OECD, *Indicators of Talent Attractiveness 2023*, OECD, Paris.

OECD, *International Migration Outlook 2025*, OECD Publishing, Paris, 2025.

OECD (2025), *International Migration Outlook 2025 - Country notes: Australia, Canada, France, Germany, Italy, Japan, Korea, Netherlands, New Zealand, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom, United States*.

Portale Integrazione Migranti, *Decreto flussi 2023-2025: quote in dettaglio*.

Portale Integrazione Migranti, *Flussi 2025 e Flussi 2026*.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, DPCM 2 ottobre 2025, *Programmazione dei flussi d'ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri per il triennio 2026-2028*, Gazzetta Ufficiale n. 240 del 15 ottobre 2025.

République française, Legge n. 2024-42 del 26 gennaio 2024 e atti attuativi sui mestieri in tensione.

Swedish Migration Agency, *New rules for Swedish citizenship from 6 June 2026*.

UK Home Office, *Immigration system statistics, year ending December 2024, and Statement of changes / White Paper documentation 2025*.

UK Home Office, *Restoring Control over the Immigration System: White Paper, 2025*.

UNHCR, *Global Trends Report 2024*, United Nations High Commissioner for Refugees, 2025.

United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *International Migrant Stock 2024*.

USCIS, *Fiscal Year 2024 Citizenship and Naturalization Data*, United States Citizenship and Immigration Services.

USCIS, *Policy Manual, Volume 12, Citizenship and Naturalization*.

WHO, *Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel*, World Health Assembly Resolution WHA63.16, 2010.

World Bank, *Migration and Development Brief: Remittance Flows 2024*, World Bank Group, Washington, D.C., 2024.

