

XIX legislatura

A.S. 1432:

**“Conversione in legge del decreto-legge
28 marzo 2025, n. 36, recante
disposizioni urgenti in materia di
cittadinanza”**

Aprile 2025
n. 235



servizio del bilancio
del Senato

SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR_Bilancio

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Servizio del bilancio, (2025). Nota di lettura, «A.S. 1432: “Conversione in legge del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, recante disposizioni urgenti in materia di cittadinanza”». NL235, aprile 2025, Senato della Repubblica, XIX legislatura

INDICE

Articolo 1 (<i>Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza</i>)	1
---	---

Articolo 1

(Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza)

L'articolo introduce l'articolo 3-*bis* nella legge 5 febbraio 1992, n. 91, il quale stabilisce limitazioni al riconoscimento della cittadinanza per coloro che siano nati all'estero.

In dettaglio, si introduce il principio fondamentale che la cittadinanza non si trasmette automaticamente ai nati all'estero in possesso di altra cittadinanza e si preclude il riconoscimento della stessa anche ai nati all'estero prima dell'entrata in vigore della disposizione stessa, a meno che non ricorra una delle seguenti condizioni:

- a) lo stato di cittadino italiano dell'interessato sia stato riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti non oltre le 23:59, ora di Roma della medesima data;
- b) lo stato di cittadino italiano dell'interessato sia stato accertato giudizialmente, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda giudiziale presentata non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data;
- c) un genitore o adottante cittadino italiano sia nato in Italia;
- d) un genitore o adottante cittadino italiano sia stato residente in Italia per almeno due anni continuativi prima della data di nascita o di adozione del figlio;
- e) un ascendente cittadino italiano di primo grado dei genitori o degli adottanti cittadini sia nato in Italia.

Il comma 2, alle lettere a) e b), novella l'articolo 19-*bis* (Controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia) del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150: la rubrica è sostituita dalla seguente: «Controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia e di cittadinanza italiana» (lettera a); dopo il comma 2 sono aggiunti i commi 2-*bis* e 2-*ter*, prevedendo che salvi i casi espressamente previsti dalla legge, nelle controversie in materia di accertamento della cittadinanza italiana non sono ammessi il giuramento e la prova testimoniale e che nelle controversie in materia di accertamento della cittadinanza italiana chi chiede l'accertamento della cittadinanza è tenuto ad allegare e provare l'insussistenza delle cause di mancato acquisto o di perdita della cittadinanza previste dalla legge (lettera b).

La RT ribadisce che l'articolo introduce un nuovo articolo 3-*bis* nella legge 5 febbraio 1992, n. 91. Conferma che la disposizione prevede una limitazione nella trasmissione della cittadinanza per nascita (cioè la cittadinanza acquisita in modo automatico per discendenza da cittadino o cittadina italiani).

Evidenzia che d'ora innanzi i figli di padre o di madre cittadini nati all'estero nati prima o dopo l'entrata in vigore della disposizione, quando i loro ascendenti di primo e di secondo grado sono anch'essi nati all'estero, non saranno più automaticamente cittadini, salvo le ipotesi tassativamente previste dalla norma (persone non in possesso di altra cittadinanza; persone di cui uno dei genitori cittadini è stato residente in Italia per almeno due anni prima della loro nascita; persone che hanno validamente presentato una documentata domanda in sede amministrativa o giudiziale prima del 27 marzo 2025).

Rileva che la disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

In proposito, sottolinea che benché riduca la platea “teorica” delle persone che possono chiedere il riconoscimento della cittadinanza presso gli uffici diplomatico-consolari, non si ascrivono alla disposizione effetti di minore gettito del diritto consolare previsto dall’art. 7-bis della tabella consolare allegata al decreto legislativo n. 71/2011 (pari a 600 euro in base a quanto disposto, da ultimo, con l’articolo 1, comma 639 della legge di bilancio 2025).

Segnala che ad oggi, infatti, la quantità di domande che gli uffici consolari possono ricevere è nettamente inferiore rispetto alla domanda. Nel primo secolo di storia unitaria sono emigrati circa 27 milioni di cittadini italiani. Una stima conservativa calcola in oltre 60 milioni gli italo-descendenti. Tra questi il numero di coloro che possiedono almeno un ascendente di secondo grado (nonno) nato in Italia è ancora particolarmente elevato, in considerazione del fatto che l’emigrazione transoceanica di massa è durata fino a ben dopo la Seconda guerra mondiale.

Una stima della platea residua è impossibile, ma si possono ricavare alcuni indici presuntivi dall’andamento dell’attività degli uffici consolari negli ultimi anni. Le istanze di cittadinanza definite dagli uffici consolari nel 2023 sono state 69.056, mentre risultavano pendenti 135.197 domande.

Rispetto ai dati del 2022, si registra un incremento di circa il 27% di istanze definite (54.180 nel 2022) cui corrisponde però il 112% di incremento delle domande in lista d’attesa (63.598 nel 2022).

La proiezione matematica dei dati relativi al confronto tra il 2022 ed il 2023, due anni che la RT qualifica come “significativi” dal punto di vista della trattazione delle domande - in quanto si è assistito ad una piena ripresa dell’attività consolare rispetto al biennio 2020-2021 caratterizzato dagli impedimenti legati alla pandemia - mostra che la “forbice” tra la domanda potenziale e la concreta capacità di lavorazione da parte dei consolati, a condizioni costanti, è destinata ad ampliarsi a dismisura.

Su una proiezione a 10 anni, infatti, stimando un incremento percentuale costante del numero di istanze lavorate, pari al 27% annuo, ed un incremento di domande del 112% annuo, si avranno 186.451 domande lavorate a fronte di ben 1.514.206 domande in attesa di essere lavorate. Si tratta peraltro di una stima estremamente ottimistica sul fronte della potenziale offerta del servizio poiché si basa sull’assunto di un incremento costante della capacità di lavorazione da parte dei consolati cosa che, a risorse umane e strumentali costanti, è invece molto difficile che si verifichi nella realtà e per di più su un periodo temporale così lungo (al contrario è molto più probabile che, dopo qualche anno, l’offerta del servizio raggiunga il suo valore massimo e smetta di aumentare restando, se tutto va bene, costante nel tempo).

Peraltro, rileva che anche nel caso in cui si assumesse un incremento delle domande presentate con un andamento meno accentuato rispetto alla percentuale del 112% di cui all’esempio precedente, rimane confermata la situazione di impossibile gestione di tutte le richieste pervenute da parte dei consolati in quanto superiori alle capacità operative di gestione delle pratiche.

Ne consegue che dalla riduzione della platea potenziale causata dalla limitazione delle fatispecie acquisitive della cittadinanza *iure sanguinis*, come quella prevista dall'articolo 1, comma 1 del provvedimento, non potrà derivare, in un orizzonte temporale anche medio-lungo, una riduzione del numero di domande effettivamente ricevute dagli uffici consolari.

Ciò in quanto lo iato tra domanda e offerta del servizio in questione è di tale portata per cui, pur con una riduzione degli aventi diritto, la platea di richiedenti sarà in prospettiva comunque superiore alle capacità massime di lavorazione delle pratiche da parte dei consolati.

Osserva inoltre che il contributo è dovuto per la trattazione della domanda e non per l'effettivo riconoscimento della cittadinanza: non si possono infatti escludere, soprattutto nel primo periodo, numerosi casi di domande presentate comunque anche in assenza dei requisiti di legge. Inoltre, il fatto che la legge ora limiti il numero di generazioni attraverso le quali la cittadinanza può trasmettersi per i nati all'estero, comporta che i procedimenti di riconoscimento della cittadinanza degli oriundi saranno in futuro più semplici (essendo escluse in futuro le lunghe catene di trasmissione oggi previste). In questo modo, è possibile che la disposizione comporti, almeno in un orizzonte temporale di breve-medio periodo (alcuni anni), un aumento delle domande che gli uffici consolari potranno ricevere e trattare, essendo richiesto per ciascuna pratica un tempo di trattazione approssimativamente proporzionale al numero di passaggi generazionali da "ricostruire" nell'ambito del procedimento.

Per quanto riguarda invece il contributo amministrativo fino a 600 euro che i comuni possono richiedere per le domande di riconoscimento *iure sanguinis* ai sensi dell'articolo 1, comma 636, della legge di bilancio 2025, si ricorda che, a differenza di quanto previsto per il contributo di pari importo riscosso dagli uffici consolari, la disposizione in questione prevede in capo ai comuni una mera facoltà e non un obbligo di legge di introdurre il contributo. La disposizione inoltre è di recente introduzione e non ha ancora prodotto effetti significativi sui bilanci comunali. Peraltro, nel contesto della legge di bilancio 2025 non sono stati prudenzialmente ascritti effetti finanziari favorevoli alla disposizione. Alla variazione nella platea teorica dei potenziali richiedenti non possono quindi ascriversi effetti sui saldi di finanza pubblica.

Infine, precisa che le norme istitutive dei contributi amministrativi a favore dei consolati e dei comuni (articolo 7-bis della tariffa consolare allegata al decreto legislativo n. 71/2011 e articolo 1, commi 636 e 637, della legge di bilancio 2025) prevedono espressamente che i contributi siano dovuti per la trattazione della domanda e non per il riconoscimento della cittadinanza: essi sono incamerati anche in caso di rigetto della domanda, ivi incluso per norme sopravvenute.

Sul comma 2 riferisce che la norma contiene disposizioni di carattere processuale che non sono suscettibili di generare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Si regola, in particolare, l'onere della prova nell'ambito dei procedimenti di accertamento della cittadinanza

Al provvedimento non sono associati effetti finanziari, conseguentemente è sprovvisto di prospetto riepilogativo degli effetti d'impatto attesi sui saldi di finanza pubblica.

Al riguardo, in premessa va ricordato che l'articolo 1, comma 639, della legge n. 207/2024 (legge di bilancio 2025) ha aumentato da 300 a 600 euro l'importo dovuto per la trattazione di domande di riconoscimento di cittadinanza presentate da maggiorenni presso gli uffici consolari. Va notato che la RT allegata alla legge di bilancio affermava che “considerato che la domanda di ricostruzione di cittadinanza si manifesta tuttora in termini quantitativamente molto significativi (come si può desumere dal numero di domande di appuntamento presso i consolati e di domande giudiziali), si può ipotizzare che il raddoppio dell'importo unitario del diritto dovuto non faccia diminuire il volume delle domande”. Tuttavia, il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari non associaava a tale norma maggiori entrate che quindi non risultano scontate sui saldi¹.

Si segnala poi che quota parte delle entrate per diritti consolari è riassegnata dalla normativa vigente per il funzionamento dei medesimi uffici², per cui se da un lato un aumento continuo delle entrate può contribuire ad aumentare la capacità amministrativa di gestione delle domande, dall'altro una eventuale riduzione delle entrate andrebbe attentamente valutata per il possibile impatto sul funzionamento degli uffici.

La RT esclude possano prodursi effetti di riduzione del gettito da diritti consolari, affermando che una stima della platea residua dalla riduzione disposta dall'intervento normativo è impossibile ma che si possono ricavare alcuni indici presuntivi in base alle domande definite e alle domande pendenti nel biennio 2022-2023 i cui aumenti sono proiettati sul decennio futuro.

¹ Cfr. A.S. 1330 - Prospetto riepilogativo effetti finanziari.

² Il capitolo 2121 del Conto consuntivo per capitoli intestato a “Diritti e Tasse introitati dagli uffici diplomatici e consolari” piano gestionale 02 “Proventi derivanti dal versamento del contributo per il riconoscimento della cittadinanza” iscritto nel Rendiconto 2023 ha registrato 32,3 milioni di incassi. Cfr. Ministero dell'economia e delle Finanze, Dipartimento della R.G.S., I.G.B., Rendiconto generale dello Stato 2023. Nel corso del 2023 l'Amministrazione del MAECI, in attuazione della disposizione dell'art. 1, comma 429, della legge n. 232 del 2016, ha provveduto alla riassegnazione della quota del 30 per cento degli introiti conseguiti a seguito dell'applicazione di un contributo di 300 euro delle domande di riconoscimento della cittadinanza italiana effettuate da persone maggiorenni, devolute alla copertura dei fabbisogni finanziari degli uffici consolari. Si tratta di 4 milioni per le percezioni conseguite nel 2021 e accertate nel 2022 (il 30 per cento dei 13,4 milioni di introiti) e di 5,6 milioni per le percezioni conseguite nel 2022 e accertati nel 2023 (il 30 per cento di 18,8 milioni di introiti). Tale disposizione è stata abrogata a decorrere dal 2025, dall'art. 1, comma 641, della legge di bilancio 2025. Cfr. Corte dei conti, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2023, Volume II, Tomo I, pagina 262. Il comma 640 della legge di bilancio 2025 prevede la riassegnazione nella misura del 50 per cento, a decorrere dall'anno 2025, allo stato di previsione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, e la destinazione: a) per il 50 per cento, agli uffici consolari in proporzione ai contributi riscossi, secondo la ripartizione determinata con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Le somme accreditate ai consolati sono destinate al rafforzamento dei servizi consolari per i cittadini italiani residenti o presenti all'estero, con priorità per la contrattualizzazione di personale locale reclutato da agenzie di somministrazione di lavoro con contratto a tempo determinato, da adibire, sotto le direttive e il controllo dei funzionari consolari, allo smaltimento dell'arretrato riguardante le pratiche di cittadinanza presentate presso i medesimi uffici consolari e all'erogazione di servizi consolari ai cittadini italiani; b) per il 50 per cento al funzionamento degli uffici all'estero, di cui all'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e ad altre spese in conto capitale.

Sul punto, sarebbe utile fornire dati sulle domande presso gli uffici consolari relativi ad un periodo storico più ampio e non limitati solo al biennio: la relazione illustrativa fornisce dati relativi al periodo 2013-2024 con riferimento all'anagrafe unificata degli italiani residenti all'estero e degli schedari consolari e con indicazione separata dei nati all'estero, da cui si evincono per quest'ultimo gruppo tassi annui continui di crescita che oscillano tra il 3 e il 5,3 per cento, con un picco proprio nell'ultimo biennio (l'incremento complessivo dei cittadini residenti e nati all'estero è stato del 37,5% nei primi dieci anni ed è arrivato al 51% con i dati dell'ultimo biennio). Peraltro, dalla ricognizione del numero dei procedimenti correlati agli atti di cittadinanza indicati nell'Annuario MAECI 2024 emerge che nel medesimo anno vi sarebbe stato un ulteriore incremento con la trattazione presso gli uffici consolari di n. 92.539 atti connessi al riconoscimento della cittadinanza³.

D'altra parte, va notato che la relazione illustrativa afferma, con riferimento alla sola circoscrizione consolare di San Paolo del Brasile, che costituirebbe secondo la stessa relazione un caso rappresentativo del livello attuale e potenziale di domanda dei servizi di cittadinanza, che oltre il 90% di coloro che oggi chiedono il riconoscimento della cittadinanza italiana sono italo-discendenti di quarta o quinta generazione, che quindi sarebbero esclusi dalla nuova platea residua. Pertanto, pur a fronte di un numero preesistente di domande molto superiore alla capacità degli uffici consolari di farvi fronte, potrebbe essere utile effettuare una stima ipotizzando che vi sia una riduzione del 90% delle domande, salvo il periodo iniziale in cui - come afferma la RT - potrebbe essere ancora presentato un elevato numero di domande da soggetti non aventi più diritto e comunque tenuti al pagamento del contributo. Va peraltro considerato che il raddoppio dell'importo dovuto per la trattazione delle domande di riconoscimento di cittadinanza introdotto dalla legge di bilancio 2025 potrebbe almeno in parte controbilanciare eventuali effetti sulle entrate derivanti dal minor numero di domande.

Per quanto riguarda invece il contributo amministrativo fino a 600 euro che i comuni possono richiedere per le domande di riconoscimento *iure sanguinis* ai sensi dell'articolo 1, comma 636, della legge di bilancio 2025, dal momento che la disposizione in questione prevede in capo ai comuni una mera facoltà e non un obbligo di legge di introdurre il contributo, per cui alla variazione nella platea teorica dei potenziali richiedenti non possono quindi ascriversi effetti sui saldi di finanza pubblica, non ci sono osservazioni.

Sul comma 2 si conviene con la RT in merito alla natura ordinamentale delle disposizioni modificate ed integrative ivi previste. Si segnala che la relazione illustrativa afferma sul comma 2 che non è ragionevole imporre allo Stato l'onere (anche finanziario) della ricerca in archivi stranieri di fatti e situazioni, peraltro assai risalenti nel tempo.

³ Cfr. MAECI in Cifre, Annuario Statistico 2024, pagina 202.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

Feb. 2025

Nota di lettura n. 223

A.S. 1374: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 201, recante misure urgenti in materia di cultura" (Approvato dalla Camera dei deputati)

Nota di lettura n. 224

A.S. 1366: "Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 2025, n. 5, recante misure urgenti per il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale per gli impianti di interesse strategico"

Nota di lettura n. 225

A.S. 1358: "Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica della Macedonia, ora Repubblica della Macedonia del Nord, in materia di sicurezza sociale, fatto a Skopje il 25 luglio 2014"

Nota di lettura n. 226

Schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di versamenti e di riscossione (**Atto del Governo n. 246**)

Nota di lettura n. 227

A.S. 1384: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, recante misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza" (Approvato dalla Camera dei deputati)

Nota di lettura n. 228

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di organizzazione del Ministero dell'università e della ricerca (**Atto del Governo n. 250**)

Mar. 2025

Nota di lettura n. 229

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 settembre 2020, n. 165, concernente l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'università e della ricerca e dell'organismo indipendente di valutazione della performance (**Atto del Governo n. 248**)

Nota di lettura n. 230

A.S. 1407: "Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese" (Approvato dalla Camera dei deputati)

Nota di lettura n. 231

A.S. 1415: "Disposizioni in materia di economia dello spazio" (Approvato dalla Camera dei deputati)

Nota di lettura n. 232

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 15 marzo 2024, n. 29, recante disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane (**Atto del Governo n. 254**)

Nota di lettura n. 233

A.S. 1425: "Conversione in legge del decreto-legge 19 marzo 2025, n. 27, recante disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2025"

Apr. 2025

Nota di lettura n. 234

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 23 febbraio 2023, n. 27, recante attuazione della direttiva (UE) 2020/1057 che stabilisce norme specifiche per quanto riguarda la direttiva 96/71/CE e la direttiva 2014/67/UE sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada e che modifica la direttiva 2006/22/CE per quanto riguarda gli obblighi di applicazione e il regolamento (UE) n. 1024/2012 (**Atto del Governo n. 259**)