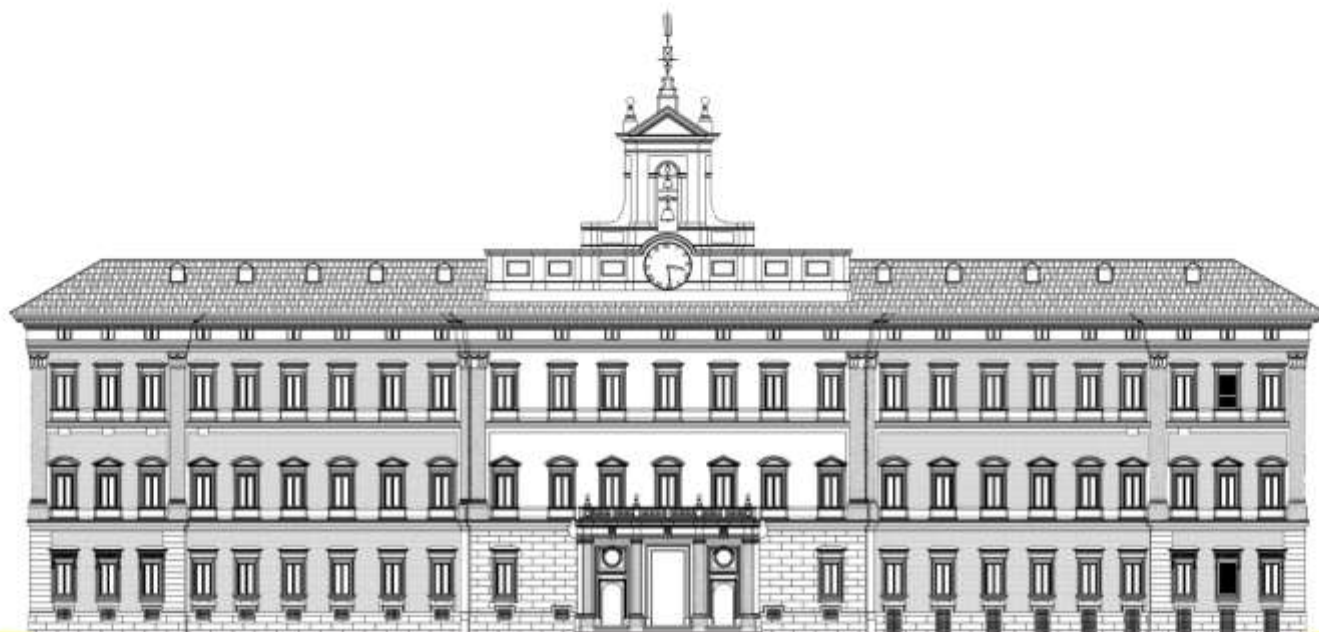




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA



Analisi degli effetti finanziari

A.C. 105 e abb.-A

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante
nuove norme sulla cittadinanza

N. 97 – 29 giugno 2022



Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Analisi degli effetti finanziari

A.C. 105 e abb.-A

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante
nuove norme sulla cittadinanza

N. 97 – 29 giugno 2022

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

INDICE

PREMESSA.....	- 3 -
ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI	- 5 -
ARTICOLO 1	- 5 -
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CITTADINANZA.....	- 5 -

PREMESSA

Il progetto di legge reca modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91 in materia di cittadinanza.

Il testo, d'iniziativa parlamentare, non è corredato di relazione tecnica.

È oggetto della presente Nota il testo risultante dall'esame degli emendamenti approvati dalla Commissione di merito in sede referente (seduta del 28 giugno 2022).

Si esaminano di seguito le disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

Interventi legislativi in materia di cittadinanza e relativi effetti finanziari

Si rammenta preliminarmente che sulla disciplina dell'acquisizione e della revoca della cittadinanza italiana si sono avuti altri, precedenti, interventi (leggi e proposte di legge): per i più recenti si dà conto di seguito dei relativi effetti finanziari. In via generale, si segnala che i vari interventi in materia di acquisto e revoca della cittadinanza sono stati costantemente considerati privi di effetti sui saldi di finanza pubblica, con una sola eccezione: la legge n. 94 del 2009, la cui relazione tecnica associava una restrizione della platea della cittadinanza a una riduzione di oneri per la finanza pubblica, senza peraltro quantificare detti risparmi né scontarli ai fini dei tendenziali.

Legge n. 379 del 2000: ha modificato l'applicazione delle norme sul riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico prima del trattato di pace con l'Austria entrato in vigore il 20 luglio 1920 ed emigrate all'estero¹. Alla legge, non corredata di clausola di invarianza, non sono comunque stati ascritti effetti finanziari.

Successivamente, il **decreto-legge n. 273 del 2005** (milleproroghe) ha prorogato il termine quinquennale inizialmente previsto dalla citata legge del 2000 per la facoltà di richiedere la cittadinanza italiana: anche alla proroga non sono stati ascritti effetti finanziari ².

Legge n. 124 del 2006: la legge³, concernente il riconoscimento della cittadinanza italiana ai connazionali dell'Istria, di Fiume e della Dalmazia, non è stata ritenuta suscettibile di produrre effetti finanziari. Nello specifico, la legge ha esteso la facoltà di opzione per la cittadinanza italiana:

- per i soggetti residenti nei territori facenti parte dello Stato italiano successivamente ceduti alla Repubblica jugoslava in forza del Trattato di pace firmato a Parigi il 10 febbraio 1947 ovvero del

¹ La proposta di legge, di iniziativa parlamentare e non corredata di relazione tecnica, non è stata assegnata in sede consultiva alla Commissione Bilancio della Camera in prima lettura (C 4541, XIII legislatura) né alla Commissione Bilancio del Senato in seconda lettura (S 4863).

² La Commissione Bilancio della Camera ha espresso parere non ostativo sul decreto nella seduta del 7 febbraio 2006

³ La relativa proposta di legge, di iniziativa parlamentare e non corredata di relazione tecnica, è stata esaminata dalla V Commissione nella seduta del 21 luglio 2005: la Commissione ha formulato parere favorevole condizionato ex art. 81 Cost. all'inserimento di una clausola di invarianza: sul parere ha convenuto il rappresentante del Governo. La condizione è quindi stata recepita e la clausola di invarianza è attualmente recata dall'art. 2 della legge.

Trattato di Osimo, eliminando il limite temporale già previsto dall'articolo 17 della legge n. 91 del 1992;

- alle persone di lingua e cultura italiana che hanno avuto un genitore o un ascendente in linea retta che sia stato cittadino italiano e che abbia risieduto nei territori facenti parte dello Stato italiano e successivamente ceduti alla Repubblica jugoslava in forza del Trattato di pace e del Trattato di Osimo.

Legge n. 94 del 2009: l'articolo 9, comma 11, della legge ha reso più stringente uno dei requisiti per l'ottenimento della cittadinanza italiana da parte del coniuge straniero o apolide di cittadino italiano. In particolare la norma, che ha sostituito l'articolo 5 della legge sulla cittadinanza, ha elevato da sei mesi a due anni il periodo legale di residenza in Italia necessario per l'acquisto della cittadinanza, mantenendo comunque invariato il requisito alternativo dei tre anni per il coniuge residente all'estero. Anche a tale norma non sono stati ascritti effetti finanziari, però la relazione tecnica riferita al testo iniziale (S 733, XVI legislatura) afferma che la disposizione "determina la contrazione della platea dei beneficiari della cittadinanza italiana *iure matrimonii* e, quindi, una riduzione degli oneri per la finanza pubblica." Tali risparmi non venivano comunque quantificati nella RT né scontati ai fini dei saldi di finanza pubblica.

Decreto-legge n. 113 del 2018: il decreto apporta alcune modificazioni alla legge sulla cittadinanza. Limitatamente a quelle concernenti l'acquisto e la revoca della cittadinanza, l'articolo 14, comma 1, ha:

- subordinato la concessione della cittadinanza italiana, per matrimonio e per altri presupposti, al possesso di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1;
- introdotto la revoca della cittadinanza per coloro che abbiano riportato condanne definitive in una serie di reati, elencati dalla norma, quali quelli commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale. Con riferimento ad entrambe le disposizioni, la relazione tecnica (C 1346, XVIII leg.) afferma che le stesse non determinano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica⁴.

Proposta di legge C. 9 – XVII legislatura (approvata dalla Camera in prima lettura ma poi non approvata in via definitiva): l'art. 1 introduceva due nuove fattispecie di acquisto della cittadinanza italiana: una per nascita (c.d. *ius soli*) ed una collegata alla conclusione di un percorso scolastico (c.d. *ius culturae*). Alla proposta di legge C. 9, esaminata dalla Commissione Bilancio in sede consultiva, non sono stati ascritti effetti finanziari. Nello specifico, nella seduta del 7 ottobre 2015 la rappresentante del Governo ha chiarito che: *"alla luce anche degli elementi di informazione pervenuti da parte delle amministrazioni interessate [...] il potenziale incremento del numero delle naturalizzazioni che potrebbe scaturire dalla nuova disciplina non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, giacché il godimento di prestazioni di natura sociale ed assistenziale non risulta condizionato dall'acquisizione della cittadinanza, ma è collegato in massima parte a situazioni soggettive riconducibili al regolare soggiorno o, in taluni casi, alla mera presenza all'interno del territorio nazionale [...] per quanto riguarda gli istituti assistenziali e previdenziali*

⁴ Sul decreto nel suo insieme la V Commissione ha espresso parere favorevole senza condizioni né osservazioni (seduta del 22 novembre 2018).

che risultano invece legati all'acquisizione della cittadinanza, le risorse destinate all'assegno di maternità per i lavoratori atipici e discontinui e all'assegno familiare sono determinate sulla base dell'andamento demografico complessivo dei cittadini italiani e, pertanto, la modifica dei criteri per il riconoscimento della cittadinanza prevista dal presente provvedimento appare incidere in misura molto marginale sul citato andamento, con effetti del tutto trascurabili dal punto di vista finanziario.” Nella medesima seduta la V Commissione ha espresso parere favorevole (con due condizioni concernenti altre fattispecie⁵).

Nel predetto contesto, è utile altresì rammentare – pur non trattandosi di una legge sulla cittadinanza – che, dopo l'esame parlamentare dell'atto C 9, la legge n. 238/2021 (Legge europea 2019-2020), all'articolo 3, ha introdotto disposizioni relative alle prestazioni sociali accessibili ai cittadini di Paesi terzi titolari di alcune categorie di permessi di soggiorno per lavoro, studio e ricerca, al fine di chiudere la procedura d'infrazione 2019/2100. In particolare, le norme, modificando la normativa previgente, hanno esteso ai cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in Italia una serie di prestazioni sociali tra cui:

- Assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori;
- Assegno di maternità;
- Assegno di natalità (cosiddetto bonus bebè);
- Bonus asili nido
- Prestazioni di invalidità civile.

Alla norma sono stati associati effetti finanziari di maggior spesa valutati in circa 31 milioni di euro annui (l'effetto pieno, a regime, si raggiunge nel 2029, dopo un periodo iniziale di crescita progressiva).

ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI

ARTICOLO 1

Disposizioni in materia di cittadinanza

Normativa vigente. La legge n. 91/1992 prevede che acquista di diritto alla nascita la cittadinanza italiana colui i cui genitori (padre o madre) siano cittadini italiani⁶ (art. 1, comma 1, lett. a) (c.d. acquisto *jure sanguinis*). La legge prevede, inoltre che, in applicazione del c.d. principio dello *jus soli*, acquisti la cittadinanza: chi nasce in territorio italiano ed entrambi i genitori sono ignoti o apolidi (art. 1, comma 1, lett. b); chi nasce in territorio italiano e non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono (art. 1, comma 1, lett. b); il figlio di ignoti trovato in territorio italiano, se non

⁵ Ossia un'agevolazione economica e la formulazione della clausola di invarianza.

⁶ La legge disciplina, altresì, le ipotesi di acquisto della cittadinanza italiana per riconoscimento della filiazione da parte di padre o madre cittadini italiani, o per accertamento giudiziale della filiazione (art. 2, commi 1 e 2). Sono previste, inoltre, modalità agevolate di acquisto della cittadinanza per gli stranieri di origine italiana; in tal caso la cittadinanza italiana può essere acquistata da stranieri o apolidi, discendenti, fino al secondo grado, da un cittadino italiano per nascita, a condizione che facciano un'espressa dichiarazione di volontà e che siano in possesso di almeno uno dei tre requisiti indicati all'art. 4, comma 1, lett. da a) a c). Disposizioni particolari sono dettate, inoltre, per l'acquisto della cittadinanza per effetto di matrimonio con cittadini italiani (articolo 5) (c.d. acquisto *iure matrimonii*).

venga provato il possesso di altra cittadinanza (art. 1, comma 2). La legge, prevede, inoltre, che lo straniero che sia nato in Italia possa divenire cittadino italiano a condizione che abbia risieduto nel territorio italiano legalmente e ininterrottamente fino al raggiungimento della maggiore età e dichiarare, entro un anno dal compimento della maggiore età, di voler acquistare la cittadinanza italiana⁷ (art. 4, comma 2). L'articolo 9 prevede, altresì, che la cittadinanza italiana possa essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno nei termini e secondo le modalità indicate dalla medesima disposizione.

La norma introduce i commi 2-*bis* e 2-*ter* all'art. 4 della legge n. 91/1992. Le disposizioni introdotte prevedono che il minore straniero nato in Italia, o che vi ha fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età, che risieda legalmente in Italia e che abbia frequentato regolarmente, nel territorio nazionale, per almeno cinque anni, uno o più cicli scolastici o percorsi di istruzione e formazione professionale idonei al conseguimento di una qualifica professionale, acquisti la cittadinanza italiana.

La cittadinanza si acquista a seguito di una dichiarazione di volontà in tal senso espressa, entro il compimento della maggiore età dell'interessato, da un genitore legalmente residente in Italia o da chi esercita la responsabilità genitoriale, all'ufficiale dello stato civile del comune di residenza del minore. Entro due anni dal raggiungimento della maggiore età, l'interessato può rinunciare alla cittadinanza italiana se in possesso di altra cittadinanza [comma 1, lett. a), cpv. 2-*bis*]. Qualora non sia stata espressa la summenzionata dichiarazione di volontà, l'interessato acquista la cittadinanza se ne fa richiesta all'ufficiale dello stato civile entro due anni dal raggiungimento della maggiore età [comma 1, lett. a), cpv. 2-*ter*].

Viene altresì, introdotto il nuovo art. 23-*bis*, in base al quale gli ufficiali di stato civile sono tenuti a comunicare ai residenti di cittadinanza straniera, nei sei mesi precedenti il compimento del diciottesimo anno di età, nella sede di residenza quale risulta all'ufficio, la facoltà di acquisto del diritto di cittadinanza ai sensi delle summenzionate disposizioni, con indicazione dei relativi presupposti e delle modalità di acquisto [comma 1, lett. b), cpv. art. 23-*bis*, comma 2].

In merito ai profili di quantificazione si evidenzia che il provvedimento in esame introduce nuove disposizioni in materia di acquisto della cittadinanza italiana da parte di stranieri che abbiano fatto ingresso in Italia entro il compimento del dodicesimo anno di età e abbiano

⁷ L'art. 33, del DL n. 69/2013 ha introdotto una misura di semplificazione del procedimento per l'acquisto della cittadinanza da parte dello straniero nato in Italia. In particolare, ai fini dell'art. 4, comma 2, della legge n. 91/1992, non sono imputabili all'interessato eventuali inadempimenti dei genitori o degli uffici della pubblica amministrazione, potendo l'interessato dimostrare il possesso dei requisiti con ogni altra idonea documentazione. Gli ufficiali di stato civile sono tenuti, inoltre, a comunicare all'interessato, al compimento del diciottesimo anno di età, la possibilità di esercitare tale diritto entro il compimento del diciannovesimo anno. In caso di omissione di siffatta comunicazione, il diritto può essere esercitato anche oltre tale data.

frequentato regolarmente, nel territorio nazionale, per almeno cinque anni, uno o più cicli scolastici o percorsi di istruzione e formazione professionale.

Come evidenziato in premessa, a precedenti interventi e proposte di legge in materia di cittadinanza non sono stati ascritti effetti sui saldi di finanza pubblica (legge n. 379 del 2000, riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico, e relativa proroga disposta dal decreto-legge n. 273 del 2005; legge n. 124 del 2006, riconoscimento della cittadinanza italiana ai connazionali dell'Istria, di Fiume e della Dalmazia; decreto-legge n. 113 del 2018, che ha introdotto restrizioni e ipotesi di revoca della cittadinanza; proposta di legge C. 9 – XVII legislatura, *ius soli*, approvata in prima lettura ma non in via definitiva, sulla quale la V Commissione ha reso parere favorevole), ad eccezione della sola legge n. 94 del 2009, la cui relazione tecnica (S 733, XVI legislatura) affermava che la disposizione, determinando la contrazione della platea dei beneficiari della cittadinanza italiana *iure matrimonii* avrebbe comportato una riduzione degli oneri per la finanza pubblica.

In proposito si richiama quanto affermato dal Governo presso la Commissione Bilancio nella XVII legislatura (in occasione dell'esame della proposta di legge C. 9), secondo cui nell'ordinamento italiano il godimento di prestazioni di natura sociale ed assistenziale è in massima parte collegato a situazioni soggettive riconducibili al regolare soggiorno o, in taluni casi, alla mera presenza⁸ all'interno del territorio nazionale. In tal senso ha disposto anche la successiva legge n. 238 del 2021 (legge europea 2019-2020), che, per l'accesso ad una serie di benefici (tra cui l'assegno di maternità e paternità, l'assegno di natalità, il bonus "asili nido", ecc.), ha previsto che sia sufficiente, per i cittadini stranieri, il possesso di talune categorie di permesso di soggiorno anche in mancanza del requisito della cittadinanza.

Tanto premesso, appare comunque utile acquisire ulteriori elementi di valutazione volti ad escludere che possano prodursi effetti finanziari, sia pur di natura eventuale ed indiretta, per effetto di altre prestazioni, non riconducibili entro limiti di spesa ed eventualmente tuttora subordinate al requisito della cittadinanza, sempre che il potenziale incremento delle naturalizzazioni sia considerato suscettibile di alterare le ipotesi sugli andamenti demografici, sottostanti le relative previsioni di spesa.

⁸ Cfr. artt. 35 e seguenti del D.lgs. 286/1998 (Testo unico immigrazione).

Inoltre, per quanto riguarda il nuovo art. 23-*bis* della legge sulla cittadinanza, andrebbe chiarito se gli adempimenti informativi posti in capo agli ufficiali di stato civile possano essere svolti nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente.