



**Audizione informale della Fondazione Migrantes  
sul disegno di legge C. 2369 recante  
Disposizioni per la revisione dei servizi per i cittadini e le imprese all'estero  
Roma, 25 giugno 2025**

*S.E. Mons. Gian Carlo Perego, Presidente Fondazione Migrantes e della Cemi*

Desidero innanzitutto ringraziare il Presidente e tutti i membri della Commissione Affari Esteri e Comunitari per questa nuova richiesta di audizione rivolta alla Fondazione Migrantes in merito al disegno di legge 2369. In qualità di osservatori attenti e interlocutori privilegiati di questa specifica realtà, riteniamo di poter porre l'accento su alcune questioni che intercettano la ricaduta delle disposizioni in discussione nella vita delle persone migranti.

È proprio a queste persone migranti, infatti, che rivolgiamo prioritariamente la nostra attenzione come Fondazione Migrantes, organismo pastorale della Conferenza episcopale italiana, con l'impegno più che ventennale di approfondimento attraverso lo studio, la ricerca e l'analisi dei fenomeni sociali legati al contesto italiano, inteso sia come realtà interna al Paese, sia come presenza e caratteristiche delle comunità di cittadini e italo-discendenti residenti all'estero. Da questo impegno nasce la preoccupazione ma anche il desiderio di contribuire a un miglioramento, nell'interesse delle persone direttamente coinvolte e nel pieno rispetto dello Stato e delle sue istituzioni, in un clima di massima disponibilità e collaborazione.

Occorre, a nostro parere, mettere a sistema quanto espresso nel disegno di legge oggetto della presente audizione con quanto accaduto in questi mesi in materia di acquisizione e di riacquisto di cittadinanza, un tema molto caro alla Fondazione Migrantes. Mi concentrerò pertanto su tre aspetti rilevanti.

1. *La necessità di una organicità nella riforma che guardi all'Italia di oggi, protagonista delle "migrazioni plurime".*

Ci congratuliamo con il Ministro degli Esteri, on. Tajani, per l'impegno profuso sul tema della cittadinanza, e cogliamo l'occasione per sottolineare l'importanza di una riforma organica, che eviti il rischio di ripetere quanto accaduto con la legge n. 91 del 1992, rimasta a lungo l'unico riferimento normativo in un Paese profondamente mutato, anche alla luce dei cambiamenti della mobilità umana a livello mondiale ed europeo.

Dal 1992 ad oggi l'Italia è profondamente diversa. Dal punto di vista dell'immigrazione, ha 4 milioni di immigrati in più, più permessi per ricongiungimenti familiari che per lavoro, più studenti immigrati nelle scuole, più nascite da genitori stranieri regolarmente presenti sul territorio e provenienti da circa 200 nazionalità diverse. Al tempo stesso, è cambiata profondamente anche l'emigrazione italiana, con una crescita inattesa negli ultimi venti anni — e ancor più marcata nell'ultimo decennio — che ha coinvolto persone singole, famiglie e nuovi nati all'estero, soprattutto in ambito europeo. Su un totale di 6,1 milioni di italiani residenti all'estero (dato al 1° gennaio 2024), il 54,2% vive oggi in Europa; tra le partenze più recenti, quelle dirette verso Paesi europei rappresentano addirittura il 70%.

È dai dati obiettivi come questi che si deve partire per poi mettere in campo strumenti operativi più funzionali.

Non si può non partire da un'idea di cittadinanza che includa l'Italia che siamo oggi alla luce della nostra storia migratoria, sicuramente, ma anche del nostro presente di mobilità. Un'idea di cittadinanza che

diventi parte integrante della cultura del nostro Paese e del nostro popolo e che contraddistingua l'Italia all'interno dello spazio europeo e del contesto internazionale.

Ritengo doveroso esprimere un sentimento di disappunto, maturato nell'ascolto di diversi interventi in sedi pubbliche e istituzionali, nei quali ho percepito una ricorrente svalutazione delle motivazioni che portano molte persone a richiedere la cittadinanza italiana dall'estero. Una considerazione simile sembra talvolta estendersi anche a coloro che, pur essendo nati in Italia o avendovi trascorso la maggior parte della propria vita, faticano a veder riconosciuto pienamente il loro legame con questo Paese.

Per noi, che operiamo quotidianamente sui territori con una rete capillare in Italia e all'estero, e che monitoriamo con continuità attraverso studi e analisi, l'aspirazione alla cittadinanza italiana non rappresenta semplicemente la soluzione a questioni di carattere amministrativo.

Essa esprime – e ci teniamo a sottolinearlo – il desiderio di entrare a pieno titolo in una comunità sociale e politica al tempo stesso, nella consapevolezza che la cittadinanza comporta anche doveri, responsabilità e partecipazione attiva.

Un'aspirazione che accomuna tanto gli italo-discendenti quanto gli stranieri stabilmente presenti in Italia, inclusi i figli nati e cresciuti nel nostro Paese da genitori stranieri.

Il diritto alla cittadinanza non può essere configurato come un sistema a cerchi concentrici, vale a dire un meccanismo selettivo e graduale, teleologicamente orientato all'esclusione, in cui le persone vengono gerarchizzate in base a presunti gradi di merito.

È necessario partire da una domanda fondamentale: che Paese vogliamo essere, e in quale Paese oggi ci riconosciamo?

La cittadinanza è un legame insieme affettivo ed effettivo, che unisce appartenenza e partecipazione concreta. La politica, in questo senso, dovrebbe essere accompagnamento e voce della comunità, non barriera.

Per questo invito a superare ogni contrapposizione tra l'estensione del diritto di cittadinanza a chi vive stabilmente in Italia e la trasmissione della cittadinanza agli italiani all'estero. Le due dimensioni non si escludono, ma possono e devono integrarsi nella visione di un Paese inclusivo, coerente con la propria storia e proiettato verso il futuro.

## 2. *L'attenzione ai numeri.*

Negli ultimi 20 anni i cittadini italiani residenti all'estero, iscritti all'Anagrafe degli Italiani residenti all'Estero (AIRE), sono più che raddoppiati. Una realtà che ringiovanisce sempre più grazie alle nascite all'estero di figli di cittadini italiani che all'estero già risiedono. Ricordavo in apertura alcuni dati: attualmente, oltre il 54% degli iscritti all'AIRE risiede in Europa. Inoltre, all'inizio del 2024, più del 70% delle nuove iscrizioni per motivi di espatrio ha riguardato destinazioni in Paesi europei.

Richiamo questi dati per evidenziare un rischio concreto: diverse disposizioni pensate originariamente per l'italodiscendenza e una mobilità intercontinentale – in particolare verso l'America Latina – rischiano oggi di rivelarsi inadeguate rispetto alla realtà della mobilità europea, che si sta affermando con forza e presenta caratteristiche peculiari.

Va, inoltre, evitata una lettura riduttiva che riconduca la crescita della presenza italiana all'estero unicamente ai processi di acquisizione della cittadinanza.

Da venti anni monitoriamo un flusso continuo di partenze che ha portato a un raddoppio dei cittadini ufficialmente iscritti all'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE). Questo flusso ininterrotto ha generato l'aumento esponenziale di presenze in Europa al punto che almeno il 30% di chi oggi risiede in Europa è iscritto all'AIRE per nascita.

Quando è iniziata l'avventura del *Rapporto Italiani nel Mondo* della Fondazione Migrantes, nel lontano 2006, la situazione che abbiamo iniziato ad analizzare derivava da partenze sul finire degli anni Novanta a cui si sono aggiunti, via via, numeri sempre più cospicui di persone che nell'anno decidono di lasciare il territorio nazionale.

Dal 2006 ad oggi gli iscritti all'AIRE sono raddoppiati (+97%), ma il dato va necessariamente scorporato per comprendere davvero la situazione che stiamo vivendo. Le migrazioni per espatrio, sempre dal 2006, sono aumentate del 50%, ma quelle per nascita all'estero del 188,5%, sono cioè cresciute a dismisura e più delle acquisizioni di cittadinanza (+157,8%).

A rendere il quadro ancor più articolato, si aggiunge il fatto che a questi dati ufficiali si affianca un numero non trascurabile di presenze non registrate. Tali situazioni sono spesso riconducibili a irregolarità amministrative, a fenomeni sommersi o a limiti strutturali del database anagrafico.

Per superare queste criticità, l'attuale Governo ha adottato interventi mirati. Tra questi, al fine di favorire l'emersione del fenomeno sommerso, è stata introdotta una sanzione amministrativa per coloro che non adempiono all'obbligo di legge di cancellarsi dall'anagrafe comunale e iscriversi all'AIRE, nel caso in cui decidano di trasferire la propria residenza all'estero per un periodo superiore ai dodici mesi.

Ciò che intendo evidenziare, però, è l'assunzione di responsabilità da parte del Governo che sta alla base di questo intervento: il riconoscimento, cioè, che gli ormai 6,5 milioni di nostri connazionali residenti all'estero (al 1° gennaio 2025) fanno parte dell'unica Italia possibile.

Un'Italia che non si esaurisce nei suoi confini geografici, e i cui cittadini — anche se fisicamente lontani — meritano la stessa attenzione, lo stesso affetto e la medesima responsabilità e cura riservati a chi vive nel territorio nazionale.

Da tempo, attraverso il *Rapporto Italiani nel Mondo*, sollecitavamo l'individuazione di una soluzione che permettesse di disporre di dati più precisi sulla presenza dei nostri connazionali all'estero. Finalmente, grazie al coinvolgimento dell'Istituto Nazionale di Statistica, questo sarà possibile: potremo contare su dati validati e certificati a livello nazionale.

Auspichiamo, tuttavia, che oltre alle motivazioni di carattere tecnico — come il disallineamento dei dati attribuito principalmente alla mancata comunicazione tempestiva da parte dei Comuni — si tenga conto anche di cause di altra natura, legate alle trasformazioni profonde che oggi caratterizzano i progetti di chi sceglie di fare esperienza migratoria.

Per questo riteniamo importante l'istituzione di un tavolo di lavoro finalizzato alla riformulazione delle modalità di iscrizione all'AIRE, tenendo conto di una mobilità radicalmente cambiata, che si colloca in un tempo segnato, soprattutto per i cittadini europei, dalla libera circolazione e da un movimento continuo, elementi ormai essenziali nella vita della persona e nel percorso lavorativo individuale, tanto maschile quanto femminile.

### 3. *L'istituzione di un nuovo ufficio dirigenziale generale dedicato alla gestione centralizzata dei procedimenti di ricostruzione della cittadinanza italiana iure sanguinis.*

In ordine all'istituzione di un nuovo ufficio dirigenziale generale dedicato alla gestione centralizzata dei procedimenti di ricostruzione della cittadinanza italiana *iure sanguinis* oggi affidati agli uffici consolari, dopo l'approvazione definitiva - il 20 maggio 2025 - del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, recante disposizioni urgenti in materia di cittadinanza, ci chiediamo se ci troveremo realmente di fronte al numero di pratiche potenziali riportate, considerando che lo stesso decreto ha ridotto in modo significativo le possibilità di presentare domanda di cittadinanza.

Secondo i dati riportati al punto 1, articolo 1, dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (p. 37), nel 2023 gli uffici consolari hanno definito 70.000 istanze di cittadinanza, mentre circa 135.000 domande risultano ancora pendenti, in aumento rispetto agli anni precedenti. Tale situazione ha richiesto un significativo impegno delle risorse umane e strumentali delle sedi diplomatico-consolari. Sento necessaria, su questo punto, una doppia riflessione. La presenza italiana all'estero è raddoppiata negli ultimi vent'anni, e nell'ultimo decennio ha conosciuto un'accelerazione ancora più marcata.

L'unica Italia che continua a crescere è quella che ha messo radici oltre i confini nazionali. Tuttavia, è mancata la lungimiranza di cogliere per tempo che questa trasformazione avrebbe inevitabilmente comportato un aumento delle esigenze e delle aspettative di questi cittadini.

Al contrario, si è proseguito lungo la strada di una *spending review* sproporzionata, che si è rivelata del tutto incompatibile con la storia che stavamo costruendo come Paese nell'epoca della mobilità globale.

Faccio riferimento, in particolare, ai tagli apportati al personale delle istituzioni italiane all'estero e, più in generale, alla chiusura di numerose sedi consolari.

Ci troviamo oggi in una situazione paradossale: mentre il numero dei cittadini italiani residenti all'estero è in costante aumento, si è assistito a una progressiva riduzione della presenza istituzionale in grado di rispondere alle loro esigenze, accompagnata da un indebolimento della loro rappresentanza politica.

A questo proposito, vorrei aggiungere che, alla luce dei dati precedentemente richiamati, ritengo che pensare alla costituzione di un ufficio ex novo comporti il rischio di una scelta da un lato certamente onerosa e, dall'altro, probabilmente poco efficace.

È difficile, infatti, immaginare che un nuovo ufficio possa acquisire in tempi rapidi l'esperienza consolidata delle sedi consolari, maturata in anni di lavoro sul campo. Queste realtà, grazie alla loro presenza capillare e prolungata nei diversi contesti internazionali, conoscono a fondo sia le procedure amministrative locali, sia le esigenze specifiche delle comunità italiane che vi risiedono.

Per noi, che da sempre valorizziamo il lavoro condiviso di una rete diffusa nei territori, in Italia e all'estero – dalle diocesi italiane alle missioni cattoliche di lingua italiana – è fondamentale ribadire l'importanza della presenza capillare sul campo. La prossimità – intesa non solo come vicinanza fisica, ma anche come capacità di semplificazione – rappresenta un elemento cruciale.

Auspichiamo che, anche all'estero, si rafforzi l'impegno per favorire l'accesso ai servizi, anche attraverso investimenti in strumenti digitali capaci di rendere siffatta prossimità più concreta ed efficace.

In conclusione, consapevoli che una gestione ordinata della mobilità e un contrasto efficace alle pratiche illecite nei percorsi di acquisizione della cittadinanza rappresentano azioni necessarie e doverose, come Fondazione Migrantes riteniamo essenziale che l'azione dello Stato e delle sue articolazioni sappia coniugare rigore e visione, distinguendo con chiarezza tra chi aggira le regole e chi, al contrario, esprime un autentico e legittimo desiderio di appartenenza e di partecipazione alla vita civile del Paese.

Riteniamo altresì fondamentale che tale consapevolezza si rafforzi soprattutto nel contesto della mobilità intra-europea, dove la cittadinanza dell'Unione contribuisce non solo a garantire una più incisiva tutela dei diritti fondamentali riconosciuti a ogni persona, ma anche ad arricchirli con prerogative specifiche, quali la libertà di circolazione e la partecipazione democratica attraverso il voto alle elezioni locali ed europee.

In questo orizzonte, la cittadinanza europea si presenta come un modello significativo, capace di generare, soprattutto tra le nuove generazioni, un senso condiviso di identità e di appartenenza.

Siamo convinti, dunque, che sia urgente dotare anche il nostro ordinamento nazionale di una base giuridica realmente inclusiva, che valorizzi le differenze e riconosca pienamente il contributo di coloro che vivono, lavorano e studiano stabilmente in Italia.

Ogni riforma della legge sulla cittadinanza non può ridursi a un semplice indebolimento dello *ius sanguinis*, senza prevedere – attraverso strumenti come lo *ius soli temperato* o lo *ius scholae* – un adeguato riconoscimento della cittadinanza a chi è parte integrante della nostra società.

Riteniamo quindi necessario che il dibattito politico resti aperto, libero da irrigidimenti ideologici, e che venga affrontato con coraggio e senso di responsabilità, nella consapevolezza che la cittadinanza è anzitutto un diritto da garantire, non un privilegio da concedere.

In caso contrario, si corre il rischio di compromettere il futuro stesso del Paese, rendendolo incapace di riconoscere sé stesso nelle nuove generazioni che già oggi ne abitano l'orizzonte.