

Documento di accompagnamento alla proposta di riforma di Com.It.Es. e CGIE

Introduzione

Negli ultimi dieci anni è profondamente cambiata la composizione delle comunità degli italiani all'estero che stanno vivendo un massiccio influsso di esponenti della mobilità insieme a rinnovate fasce di espatriati per ragioni tradizionali. Questi movimenti di concittadini si sono diretti sia verso Paesi di antica accoglienza che verso nuove destinazioni, in particolare in Asia e Medio Oriente, creando realtà che presentano esigenze diverse e richiedono assistenza specifica.

Inoltre, è stata recentemente approvata la nuova legge elettorale (Rosatellum bis) che introduce la possibilità per residenti in Italia di candidarsi all'estero, superando il mandato territoriale di rappresentanza diretta definito dalla legge 459 del 27 dicembre 2001 che sanciva all'art. 8, comma 1b): "i candidati devono essere residenti ed elettori nella relativa ripartizione". È bene ricordare che si è giunti a tale assetto di legge per assicurare "l'effettività" dell'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero (Art. 48, comma 2, della Costituzione italiana) con la istituzione della Circostrizione estero. In alternativa, agli italiani all'estero, fattore vitale di crescita del sistema Italia, si sarebbe dovuto consentire di votare per i collegi di origine e, in parecchie Regioni di grande emigrazione, il loro voto sarebbe diventato determinante nell'elezione dei rappresentanti locali. Nel quadro legislativo vigente, anche, ma non soltanto, nell'eventualità della mancanza di un rapporto territoriale diretto, è fondamentale mantenere un dialogo costruttivo e un flusso costante di notizie e suggerimenti tra le comunità e i parlamentari eletti all'estero, basati sulla rilevazione delle necessità locali nei diversi Paesi per giungere ad una sintesi a livello sovranazionale che si traduca in suggerimenti di interventi concreti e proposte di strumenti legislativi a favore sia delle collettività che della promozione del sistema Italia all'estero.

Per tutte queste ragioni, non soltanto è necessario mantenere i primi due livelli della rappresentanza degli italiani all'estero, ma è indispensabile rafforzarne la dignità istituzionale e i compiti, con particolare riguardo al Consiglio Generale degli Italiani all'Estero.

Normativa vigente

Dal 1975 a oggi, in diversi stadi successivi, la rappresentanza degli italiani all'estero si è articolata in:

- **Consulte regionali**, che fanno riferimento al luogo di provenienza e dialogano soltanto con la Regione d'origine, che le istituisce con propria legge, dalla seconda metà degli anni '70 in poi. Negli ultimi anni non poche Consulte sono state snaturate o diventate inattive o sopresse;
- **Com.It.Es.**, istituiti con legge 22.5.1985 N. 205, modificata da legge 5.7.1990 N. 172, riformata al ribasso da legge N. 23.10.2003 N.286, agiscono nelle singole circoscrizioni territoriali delle rappresentanze diplomatico-consolari in cui si raggiunge il numero di iscritti all'AIRE fissato per legge. I Consiglieri sono eletti con procedure diverse: i cittadini italiani a suffragio universale, i cittadini stranieri di origine italiana, nominati dalle associazioni sono cooptati con il voto degli eletti e non possono essere eletti né eleggere il Presidente del Comitato. Rappresentano territorialmente le esigenze, lo sviluppo, l'integrazione e l'interazione fra l'emigrazione tradizionale, gli italo-discendenti e la nuova emigrazione. Sono quindi il livello di rappresentanza di base anche nelle relazioni con le autorità locali, nel rispetto delle norme del diritto internazionale e dei rapporti fra Stati. Senza questo primo momento di rappresentanza diretta verrebbe a cessare la possibilità di raccogliere tutte le istanze di interesse per le comunità e di supporto al Sistema Paese. Visto quanto sopra è necessario garantire la capillarità della presenza dei Com.It.Es. ed è fondamentale che il numero minimo di iscritti all'AIRE – Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero – per la costituzione di un Com.It.Es. rimanga a 3.000 e l'elezione dei Consiglieri cittadini italiani avvenga a suffragio universale.

- **CGIE**, istituito con legge 6.11.1989 N. 368, modificata da legge 18.6.1998 N. 198, organismo di rappresentanza, raccordo e sintesi fra gli altri due livelli (Com.It.Es. e parlamentari eletti all'estero), in parte elettivo (Consiglieri eletti all'estero in elezioni di secondo grado), in parte nominato dal Presidente del Consiglio (Consiglieri di nomina governativa). Agisce con funzioni: conoscitive; consultive a Governo, Parlamento e Regioni; propositive a livello nazionale e internazionale; e programmatiche, queste ultime attraverso la relazione annuale, da presentare tramite il Governo al Parlamento, e la Conferenza permanente Stato Regioni Province Autonome CGIE. Ha funzione di sintesi generale di istanze e suggerimenti che provengono dal mondo per proporre soluzioni idonee a risolvere i problemi che attengono a tutti gli italiani all'estero. È organismo di rappresentanza di tutte le comunità nei rapporti con il Governo, il Parlamento, le Regioni e tutti gli organismi che pongono in essere politiche che hanno ricadute sugli italiani all'estero e il loro rapporto con l'Italia. Per questa ragione si ritiene importante che nella composizione del CGIE rimanga la componente di nomina governativa e pertanto che l'elezione dei Consiglieri del CGIE che rappresentano le comunità estere rimanga di secondo grado.
- **I 18 Parlamentari eletti nelle 4 ripartizioni della circoscrizione Estero.** A questo proposito, si ribadisce la necessità di costante aggiornamento dell'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero – AIRE attraverso il lavoro congiunto del MAECI (in possesso di dati più aggiornati attraverso gli schedari consolari) e il MINT, per la trascrizione dei dati nei Comuni italiani.

Premesse

L'attuale sistema di rappresentanza degli italiani all'estero è giunto a definizione a seguito di 40 anni di battaglie in riconoscimento dell'appartenenza a pieno titolo degli italiani all'estero al popolo italiano e del conseguente esercizio degli stessi diritti e adempimento degli stessi doveri dei cittadini residenti in Italia, come stabilito dalla normativa vigente, ferme restando le differenze derivanti da quella applicabile in alcune materie specifiche (Es. IMU, pensione sociale, etc.).

Il mondo dell'emigrazione italiana si è arricchito di nuove espressioni di mobilità rispetto a quello in cui furono istituiti Com.It.Es., CGIE e Circoscrizione estero.

Nel ribadire la necessità di mantenere i tre livelli di rappresentanza, bisogna dare vita a un processo di riforma che li renda più efficienti e consoni alle mutate condizioni, tenendo conto:

- delle politiche di internazionalizzazione del Sistema Paese, di cui gli italiani all'estero sono fattore fondamentale;
- delle diverse esigenze degli italiani all'estero in un'ampia gamma di realtà economiche, politiche, e sociali: dalla UE con i diritti di cittadinanza europea e libera circolazione; a paesi che garantiscono la residenza attraverso visti rinnovabili; a paesi che concedono permessi di breve durata con restrizioni lavorative; a paesi emergenti con normative sfavorevoli all'ingresso di stranieri;
- dei parlamentari eletti dagli Italiani all'estero, potenzialmente residenti in Italia, con la necessità di prevedere meccanismi che assicurino unità di intenti e complementarità di interventi;
- delle risorse da assegnare alle attività di CGIE e Com.It.Es. affinché possano tenere tutte le riunioni tassativamente elencate per espletare tutti i compiti fissati dalla legge;
- di uso delle nuove tecnologie di comunicazione (ove fruibili, viste le differenze di fuso orario) integrativo delle riunioni previste per i due organismi e della loro interazione con i parlamentari.

Caratteristiche delle Comunità nelle diverse aree continentali di emigrazione

Qualunque proposta di riforma dei due organismi di rappresentanza di base e di sintesi non può prescindere dall'attenzione alle profonde differenze nella composizione delle comunità e nell'effettivo esercizio della cittadinanza e della discendenza italiana nei Paesi di residenza.

Nella UE, la limitata estensione territoriale dei Paesi di residenza, la ridotta presenza di oriundi e la normativa europea in materia di expat – cittadini europei che vivono in un Paese diverso da quello d'origine – potrebbero favorire la proposta di una rappresentanza verticistica costituita da un solo organismo nazionale, il cui coordinatore è anche componente di diritto del livello superiore di rappresentanza.

In controtendenza a tale ipotizzato accentrimento di poteri nelle mani di pochi eletti, attraverso la verticalizzazione dei primi due livelli di rappresentanza, si ricorda che nel documento finale dell'incontro: *"Europa in movimento: da migranti a cittadini europei"*, tenuto nell'aula del Senato il 30 aprile 2010, con la partecipazione degli organismi europei omologhi al CGIE, si chiedeva, fra l'altro:

- La nascita di un Consiglio Generale degli Europei residenti all'estero;
- La nomina di un Commissario europeo competente per la governance delle politiche relative ai cittadini *en mouvement*;
- L'istituzione di un'Agenzia europea che assicuri l'analisi, l'aggiornamento e il monitoraggio delle politiche comunitarie indirizzate ai cittadini europei residenti fuori dai loro Paesi d'origine.

Nessuna di queste richieste è stata tradotta in realtà, malgrado precorressero i tempi, consentendo – ad esempio - di affrontare meglio la situazione degli italiani residenti nel Regno Unito nel dopo-Brexit.

Particolare attenzione deve inoltre essere esercitata rispetto a Paesi non comunitari, dove si ripropongono referendum limitativi della partecipazione al mondo del lavoro e dei diritti di residenza e conferimento della cittadinanza locale.

Criteria per la composizione dei primi due livelli di rappresentanza

La maggior parte degli iscritti all'AIRE risiede nei paesi europei, ma i modelli da definire devono riuscire a soddisfare anche le esigenze di tutti gli altri Paesi e altri continenti, che prospettano, secondo i casi:

- Una massiccia presenza di italo-discendenti, che deriva dalla storia plurisecolare dell'emigrazione tradizionale (Es. America Latina, Stati Uniti);
- L'attuale criticità di condizioni economiche e politiche (Es. macroscopici: Venezuela e alcuni Paesi dell'Africa, compresa la Repubblica del Sud Africa);
- La necessità di proteggere la vita degli italiani in aree interessate da eventi bellici (in particolare in Africa, Asia e Medio Oriente);
- La presenza degli italiani in territori immensi, poco popolati e con tendenza alla concentrazione nei maggiori centri urbani (Es. Australia, Canada, Russia, alcuni Paesi asiatici);
- Il crescente numero di esponenti della nuova emigrazione, che richiedono assistenza per l'inserimento nel tessuto sociale locale e non possono essere automaticamente trasformati in esclusivi portavoce delle collettività, perché spesso transeunti e non stanziali;
- La grande rete dell'associazionismo, mortificata anche dalle recenti ingiustificabili restrizioni imposte alla loro partecipazione alle assemblee elettorali del CGIE.

È quindi fondamentale identificare soluzioni di riforma che codifichino alcune risposte alle esigenze comuni di queste diverse realtà, lasciando un'intelligente flessibilità nell'applicazione e nello sviluppo concreto dei compiti attribuiti agli organismi di rappresentanza.

Riforma Com.It.Es.

Natura, compiti aggiuntivi/sostitutivi, consistenza minima comunità

I Comitati degli Italiani all'Estero, emanazione diretta delle comunità territoriali, non sono più adeguati, sia nelle funzioni loro attribuite che nella composizione, a servire le realtà che rappresentano. I molti compiti attribuiti al Com.It.Es. dall'Art. 2, commi 2, 3 e 4, della legge istitutiva sono più programmatori che precettivi. Nell'ottica dell'attribuzione di maggiori poteri e più precisi incarichi al Com.It.Es., alla luce dei cambiamenti avvenuti nel tessuto delle comunità, si propone che il Comitato mantenga la sua **natura** di:

Organismo di rappresentanza degli italiani all'estero nei rapporti con le autorità diplomatico-consolari italiane e con le autorità locali, e abbia tre **funzioni** principali:

- **Ombudsman** – difensore civico della comunità nei confronti delle autorità italiane e, in collaborazione con il Consolato, nei confronti delle autorità locali, con tutti i compiti concretamente espletabili nel rispetto delle leggi locali, del diritto internazionale e degli accordi fra Stati, e nei limiti delle disponibilità di bilancio;

- **Antenna del Sistema Paese** – nella circoscrizione di riferimento al fine del coinvolgimento delle forze produttive e associative della comunità nella proiezione estera dell'Italia, anche in collaborazione con il nuovo progetto di promozione dell'Italia lanciato dal MAECI. In tale ambito, il Com.It.Es. deve agire per favorire l'insegnamento e la diffusione della lingua e cultura italiana, a supporto e in sinergia con gli enti promotori, le scuole e Università locali, partecipando, per legge, all'elaborazione del Piano Paese;
- **Centro di informazione**, contatto e sostegno delle migrazioni e delle nuove mobilità.

Riforma CGIE:

Natura e funzioni aggiuntive

- **Organismo di rappresentanza delle comunità italiane all'estero presso tutti gli organismi che pongono in essere politiche che interessano le comunità all'estero;**
- **Organismo inquadrato nell'ambito della politica estera dell'Italia, in funzione di una valorizzazione di esperienze sociali, economiche e culturali presenti in ogni continente, condizione che permette al nostro Paese di esaltare e mantenere vivi i rapporti con i cittadini italiani residenti all'estero e di fruire delle loro eccellenze;**
- **Organismo ausiliario dello Stato**, come organismo autonomo, in parte eletto all'estero in parte di nomina governativa, che ha un rapporto dialettico con le istituzioni, interlocutore di Parlamento, Governo e Regioni per la proiezione esterna dell'Italia attraverso il coordinamento delle azioni e degli interventi delle comunità, e con possibile, futura, dignità costituzionale;
- **Organismo di consulenza di Regioni** ed enti territoriali attraverso: **una presenza nella Conferenza Stato – Regioni**; la Conferenza Permanente Stato-Regioni-PA-CGIE; e il rapporto diretto con l'ANCI;
- **Organismo di raccordo e di sintesi** di proposte e richieste di Com.It.Es. e associazioni per la definizione dei disegni di legge che hanno ricadute per l'Italia e per le comunità all'estero, quindi **organo di consulenza specifica dei parlamentari** eletti dagli italiani all'estero e **interlocutore privilegiato di Governo, Camera e Senato in particolare in materia di emigrazione.**

Composizione:

- **Consiglieri eletti all'estero: rivedere la Tabella delle assegnazioni** in base non soltanto alle iscrizioni all'AIRE, ma anche alla consistenza numerica delle comunità di italo-discendenti (particolarmente importanti per la promozione del Sistema Italia) e alle dimensioni territoriali; offrendo come riferimento la tabella che applica tagli lineari di un terzo e riammette i Paesi cancellati dall'ultima riforma, aggiungendo Paesi di nuova emigrazione e ridimensionando le attuali quote Paese dei Consiglieri per evitare che tre soli Paesi eleggano circa la metà dei Consiglieri esteri equivalente a un terzo del totale dei componenti il Consiglio, e che 3 continenti (con 4 Paesi membri del G20, di cui 2 membri anche del G7) siano rappresentati da soli 5 Consiglieri;
- **Consiglieri di nomina governativa:** devono essere residenti in Italia, rispondendo alla doppia esigenza di mantenere sia il rapporto diretto del CGIE con la sede centrale delle categorie di appartenenza da fornire al CGIE che il dialogo con gli interlocutori del CGIE nei periodi in cui il Consiglio non si riunisce a Roma.