



Nuove norme in materia di rappresentanza degli italiani all'estero: Raffronto tra le normative vigenti ed il ddl approvato dal Senato ed inviato alla Camera

Si premette che il ddl Tofani al Capo I° ed al Capo II°, in una norma unica, affronta il tema della riforma sia dei Comites che del Cgie che, nelle norme vigenti, sono regolate da leggi diverse.

Legge istitutiva della rappresentanza degli italiani all'estero (Comites e Cgie) e Ddl Tofani
approvato dal Senato e trasmessa alla Camera dei Deputati in data 31 maggio 2011

La metodologia di analisi parte da un sintetico esame retrospettivo delle norme, ancora oggi in vigore, dei comitati di rappresentanza degli italiani all'estero: i Comites ed il Cgie e prosegue con l'esame del ddl Tofani approvato dal Senato articolo per articolo, mettendo in evidenza anche le novità introdotte.

Capo I°

DISCIPLINA DEI COMITATI DEGLI ITALIANI ALL'ESTERO

Com.It.Es. (Comitati italiani all'estero) di seguito indicato con Comites.

I Comites, originariamente Coemit, sono stati istituiti con legge n. 205/1985 e sono organismi rappresentativi della nostra collettività all'estero.

Essi sono eletti direttamente dagli italiani residenti all'estero in ciascuna Circoscrizione consolare ove risiedono almeno 3 mila connazionali iscritti nell'elenco aggiornato dell'Aire; anche in realtà ove vivono meno di 3 mila cittadini italiani i Comitati possono essere nominati dall'Autorità diplomatico-consolare.

Attualmente i Comites sono disciplinati dalla legge 23 ottobre 2003, n. 286 e dal D.P.R. 29 dicembre 2003, n. 395 (Regolamento di attuazione).

Fra le numerose novità apportate nella revisione del 2003 si segnala, in primo luogo, l'introduzione del voto per corrispondenza nella elezione dei Comitati; la legge rinvia alle procedure previste dalla legge 27 dicembre 2001, n. 459 lasciando immutata la base elettorale che rimane la medesima di quella contemplata per l'elezione dei rappresentanti al Parlamento nazionale.

I Comites sono composti da 12 membri o da 18 membri, a seconda che vengano eletti in Circoscrizioni consolari con un numero minore o maggiore di 100 mila connazionali residenti, quali essi risultano dall'elenco aggiornato utilizzato per eleggere i rappresentanti al Parlamento nazionale.

Il Comitato, una volta eletto, può successivamente decidere di cooptare 4 o 6 componenti, cittadini stranieri di origine italiana. Elemento di particolare novità è costituito dall'art. 1, c. 2 della legge 286/2003, che definisce per la prima volta i Comites "organi di rappresentanza degli italiani all'estero nei rapporti con le rappresentanze diplomatico-consolari"; in tal modo, si valorizza il loro ruolo, tanto nei confronti delle collettività di cui sono espressione, tanto dell'Autorità consolare.

La legge del 2003 enfatizza infatti gli stretti rapporti di collaborazione e cooperazione che debbono instaurarsi fra Autorità consolare e Comitati, anche attraverso il “regolare flusso di informazioni”.

Con riguardo alle loro funzioni, i Comites, anche attraverso studi e ricerche, contribuiscono ad individuare le esigenze di sviluppo sociale, culturale e civile della comunità di riferimento; particolare cura viene assicurata alla partecipazione dei giovani, alle pari opportunità, all'assistenza sociale e scolastica, alla formazione professionale, al settore ricreativo, allo sport ed al tempo libero.

I Comitati sono anche chiamati a cooperare con l'Autorità consolare nella tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini italiani residenti nella Circostrizione consolare.

A seguito delle elezioni del marzo 2004, operano oggi 123 Comites, diffusi in 38 Paesi: di questi, 67 si trovano in Europa, 23 in America del Sud, 4 in America centrale, 16 in Nord America, 6 in Asia e 7 in Africa.

CGIE (Consiglio Generale degli Italiani all'Estero), di seguito indicato con Cgie

Il Cgie è stato istituito con Legge 6 novembre 1989 n. 368 (modificata dalla Legge 18 giugno 1998, n. 198) ed è disciplinato dal regolamento attuativo di cui al D.P.R. 14 settembre 1998, n. 329.

Esso è il referente del Governo e del Parlamento sui grandi temi di interesse per gli italiani all'estero.

Deriva la sua legittimità rappresentativa dall'elezione diretta (*elezione di secondo livello*) da parte dei componenti dei Comites nel mondo e rappresenta un importante passo nel processo di sviluppo della "partecipazione" attiva alla vita politica del paese da parte delle collettività italiane nel mondo. Allo stesso tempo costituisce l'organismo essenziale per il loro collegamento permanente con l'Italia e le sue istituzioni. Presidente ne è il Ministro degli Esteri, attualmente l'On. Franco Frattini.

Il CGIE si compone di 94 Consiglieri, di cui 65 eletti all'estero e 29 di nomina governativa.

I suoi organi istituzionali sono:

- il Comitato di Presidenza (composto oltre che dal Ministro, dal Segretario Generale, da quattro Vice Segretari Generali e da undici rappresentanti delle varie aree);
- sette Commissioni Tematiche;
- tre Commissioni Continentali;
- i Gruppi di Lavoro;
- l'Assemblea Plenaria.

Il CGIE è stato completamente rinnovato il 26 giugno 2004 mentre le elezioni alle cariche interne elettive sono state effettuate il 27 luglio 2004. La naturale scadenza era prevista nel 2009.

Attualmente è in regime di proroga da 2 anni, in attesa che la riforma intervenga sulla materia modificandone i compiti e la composizione in ragione della nuova situazione determinatasi con l'elezione, a partire dal 2006, della “rappresentanza politica” dei Deputati e Senatori eletti nelle circoscrizioni estero.

Il Ddl TOFANI: sintesi delle maggiori modifiche alle norme vigenti.

Art. 1: Istituzione

Corrisponde all'art. 1 della vigente normativa.

Il numero dei cittadini residenti all'estero, precedentemente previsto in 3 mila cittadini per circoscrizione senza distinzione dei paesi dove risiedono, viene modificato in 20 mila in Europa, 15

mila nelle Americhe, 10 mila in Asia ed Oceania e 5 mila in Africa.

Anche la possibilità di istituire un comitato ove risiedono un numero inferiore di cittadini passa dai 3 mila previsti oggi ai 5 mila previsti dalla modifica.

Art. 2: *Comitati non elettivi*

Precedentemente previsti nell'art. 1.

In questo articolo, si definisce l'istituzione dei Comitati non elettivi per i paesi in cui non è possibile eleggere comitati. Lo stesso articolo fissa il numero massimo in 6 comitati, avendo attenzione che tale numero non sia maggiore al 10 % dei comitati elettivi.

Art. 3: *Decreto del Ministro*

Di nuova introduzione.

Un decreto del Ministro degli Esteri, da emanare almeno 180 gg. prima di ciascuna elezione, definisce:

- le sedi dei comitati da istituire (art.1 c. 2 e 4);
- il numero dei componenti di ciascun Comitato da attribuire a ciascuna Circostrizione elettorale (art. 12 c. 3)
- le sedi degli eventuali Comitati non elettivi.

Art. 4: *Funzioni e compiti del Comitato*

Corrisponde all'art. 2 della norma vigente.

I commi 1, 2 e 3 specificano, in modo molto più netto e chiaro, cosa sono i Comitati e il ruolo delle rappresentanze consolari.

Il comma 1 stabilisce che i Comitati sono organi di rappresentanza territoriale presso tutti gli organismi che determinano politiche ad interesse delle comunità. Stabilisce anche che la rappresentanza diplomatica-consolare, informa tutte le autorità di accreditamento dell'istituzione del Comitato e del tipo di attività che svolgerà.

Il comma 2 stabilisce che il capo dell'ufficio consolare, o un suo rappresentante, partecipa alle riunioni del Comitato ed informa sulle questioni di interesse delle comunità salvo quelle che attengono ai rapporti tra gli Stati.

Nel comma 3 viene sottolineato che in nessun caso è riconosciuta, ai membri del Comitato, la qualifica di "pubblico ufficiale".

Il comma 4 riporta al comma 1 della normativa vigente; nella proposta di legge si sintetizzano le iniziative promosse dal comitato in favore delle comunità. Prima erano dettagliate ed andavano dai giovani, alle pari opportunità, all'assistenza sociale e scolastica, alla formazione professionale al tempo libero ed allo sport. Nella nuova dizione le materie sono sintetizzate con un " opportune iniziative nelle materie attinenti alla vita sociale e culturale" riducendo, di fatto, gli spazi di intervento ed il ruolo del comitato.

Fino all'art. 8 le questioni, diversamente riportate, sembrano essere tutte riproposte.

All'art. 9 si riprende il tema, previsto dai precedenti commi, della relazione annuale sugli interventi promossi in favore delle comunità e, anche con quanto previsto dai successivi commi, si definisce che tale relazione va trasmessa al capo dell'ufficio consolare, al capo della rappresentanza diplomatica, al presidente dell'Intercomites, ai membri del Cgie dello stesso paese ed ai parlamentari eletti all'estero nella circoscrizione in cui insiste lo Stato. La relazione viene esaminata in una riunione dell'Intercomites nella quale ciascun Comitato può formulare proposte ed il Ministero degli Esteri risponderà, su di esse, entro 180 gg.. Era previsto precedentemente e nel ddl non c'è, una informativa sull'attività svolta dai Patronati in base alla legge 152/2001.

Art. 5: Decreto del Ministro

Corrisponde all'art. 6 della norma vigente.

Non presenta sostanziali modifiche.

Art. 6: Bilancio

Corrisponde all'art. 3 dell'attuale ordinamento;

Non presenta sostanziali modifiche.

Art. 7: composizione del Comitato ed eleggibilità

Corrisponde all'art. 5 dell'attuale ordinamento;

Per quanto riguarda la composizione, nella versione attuale sono previsti 12 o 18 membri del Comitato a seconda se la comunità è composta da più o meno di 100 mila persone.

Nel ddl, la composizione viene così modificata:

- 9 membri per comunità fino a 50 mila presenze;
- 12 per quelle da 50 mila e fino a 100 mila presenze;
- 18 per quelle oltre le 100 mila.

Viene introdotto il limite di due mandati per l'elezione al Comitato. La parte in cui si fissano le incompatibilità all'elezione, dall'art. 5 dell'ordinamento vigente viene spostato all'art. 12 c. 8 del ddl. In esso viene confermato il non diritto alla candidatura dei dipendenti dello Stato italiano in servizio all'estero, dei legali rappresentanti o amministratori degli enti gestori e quelli dei comitati per l'assistenza che ricevono finanziamento pubblico, dei soggetti che rivestono cariche rappresentative presso i Patronati e degli editori di testate, emittenti radiofoniche o tv che ricevono un finanziamento superiore ai 5.000 euro l'anno.

Il comma che prevedeva la “seduta pubblica” del Comitato e quella nella quale potevano essere chiamati a partecipare, a solo titolo consultivo, esperti esterni è spostato all'art. 22 del ddl.

Art. 8: Elettorato attivo

Corrisponde all'art. 13 dell'attuale ordinamento;

Non presenta sostanziali modifiche.

Art. 9: Durata in carica e decadenza dei componenti

Corrisponde all'art. 8 dell'attuale ordinamento;

Non presenta sostanziali modifiche.

Art. 10: Membri stranieri di origine italiana

Corrisponde all'art. 7 dell'attuale ordinamento;

la quota di cittadini stranieri di origine italiana cooptabili nel Comitato era prevista al massimo in 1/3 dei membri del Comitato stesso. Nel ddl passa a 2 per i comitati a 9 membri, 3 per quelli a 12 e 4 per quelli a 18.

Nella normativa attuale vengono segnalati da associazioni o enti con alcune caratteristiche e vengono eletti con modalità individuate, con il ddl si dice solo, genericamente, vengono cooptati e partecipano con diritto di voto.

Art. 11: Indizione delle elezioni

Corrisponde a parte dell'art. 15 dell'attuale ordinamento;

Non presenta sostanziali modifiche.

Art. 12: *Sistema elettorale e formazione delle liste*

Corrisponde all'art. 14 dell'attuale ordinamento;

Il voto e la modalità di espressione dello stesso rimane segreto e svolto per corrispondenza.

Nel ddl le liste devono essere preventivamente collegate ad un candidato presidente.

Il numero dei componenti è definito dal precedente art. 3 del ddl.

Pena l'inammissibilità, le liste devono garantire almeno 1/3 di candidati di ambo i generi ed 1/3 di candidati con una età inferiore ai 35 anni.

Il numero dei sottoscrittori la lista, nel ddl, è di almeno 25 per le collettività composte da meno di 50 mila residenti, almeno 50 tra 50 mila e 100 mila residenti e 75 per le comunità oltre i 100 mila; precedentemente erano 100 per quelle fino a 50 mila e 200 per quelle oltre.

Art. 13: *Comitato elettorale circoscrizionale*

Corrisponde all'art. 16 dell'attuale ordinamento;

Non presenta sostanziali modifiche.

Art. 14: *Stampa e invio del materiale elettorale*

Corrisponde all'art. 17 dell'attuale ordinamento;

Non presenta sostanziali modifiche.

Art. 15: *Espressione del voto*

Corrisponde all'art. 18 dell'attuale ordinamento;

Sono introdotti i primi due commi che prevedono, al primo, che l'elezione dei candidati e del presidente avvenga votando su una unica scheda e che la stessa rechi, in un riquadro, il nome del candidato presidente affiancato dai nomi dei candidati della medesima lista.

Per il resto non ci sono modifiche apprezzabili.

Art. 16: *Costituzione dei seggi elettorali*

Corrisponde all'art. 19 dell'attuale ordinamento;

Non presenta sostanziali modifiche.

Art. 17: *Operazioni di scrutinio*

Corrisponde all'art. 20 dell'attuale ordinamento;

Non presenta sostanziali modifiche.

Art. 18: *Ripartizione dei seggi*

Corrisponde all'art. 21 dell'attuale ordinamento;

nella norma vigente il principio della ripartizione dei seggi è il principio proporzionale.

Nel ddl, invece, alla lista che ha ottenuta la maggioranza dei voti viene assegnato un numero di seggi pari al 50% + 1 (*premio di maggioranza*). L'assegnazione dei seggi rimanenti avviene attraverso il sistema dei "quorum pieni" e dei "resti più alti" (*metodo delle divisioni successive ovvero metodo d'hondt*). Per questi seggi vale il principio che il primo ad entrare è il candidato presidente della lista.

Art. 19: *Proclamazione degli eletti*

Corrisponde all'art. 22 dell'attuale ordinamento;

Non presenta sostanziali modifiche.

Art. 20: *Poteri e funzioni del presidente*

Corrisponde all'art. 10 dell'attuale ordinamento;

nella vigente normativa, stante il sistema elettorale, la prima seduta del consiglio eletto nomina il presidente. Nel ddl, il presidente eletto è quello della lista che ha ottenuto il maggior numero di voti ed in conseguenza il 50% + 1 dei seggi. Cessa il suo incarico in caso di mozione di sfiducia motivata, promossa da almeno 1/3 dei componenti il comitato e votata per appello nominale.

Non sembra essere più prevista l'incompatibilità con l'elezione al Cgie.

Art. 21: *Poteri e funzioni dell'esecutivo*

Corrisponde all'art. 11 dell'attuale ordinamento;

Il comitato elegge un esecutivo composto al massimo da 1/3 dei suoi componenti mentre prima era di 1/4. Esso è presieduto dal presidente del comitato, con cui collabora, come vice presidente, l'eletto anziano componente del consiglio. Istruisce le sessioni del comitato ed opera secondo le sue direttive.

Art. 22: *Sedute del comitato e validità delle deliberazioni*

Corrisponde in parte all'art. 9 dell'attuale ordinamento;

Le sedute del comitato sono pubbliche (vedasi art. 7 presente documento).

Alle sedute partecipa il rappresentante consolare e possono partecipare esperti esterni, membri del Cgie e parlamentari eletti nella circoscrizione estero.

Art. 23: *Copertura finanziaria*

Corrisponde in parte all'art. 27 dell'attuale ordinamento;

L'articolo è composto da soli due commi che, in parte, riassumono quelli della norma vigente riducendone i valori di spesa.

Al comma 1 si afferma che, a legislazione vigente, le risorse umane e finanziarie disponibili sono quelle attuali o altre che non vanno a caricarsi sulle spese dello Stato.

Al comma 2 si definiscono i termini di spesa per il 2011 in 8 milioni e 600 mila euro.

Capo II°

DISCIPLINA DEL CONSIGLIO GENERALE DEGLI ITALIANI ALL'ESTERO

Nota di merito: la norma che istituisce il CGIE e le successive modificazioni sembrano più organizzate in punti e non in articoli per cui, per semplicità, a differenza della parte precedente non si segnalano le corrispondenze, totali o parziali, tra gli articoli del ddl e della norma vigente.

Art. 24: *Istituzione e finalità*

Non si apprezzano sostanziali modificazioni.

Art. 25: *Composizione*

Sulla composizione del Cgie cambiamo moltissime cose che è il caso di segnalare in ordine:

- il numero dei membri che passa dai attuali 94 agli 82 previsti dal ddl;
- la composizione attuale del Cgie è fatta da 65 membri eletti e da 29 membri di nomina governativa;
- nel ddl, su questo punto, viene totalmente annullata la rappresentanza di nomina governativa ed i membri che prima si eleggevano diventano membri di fatto secondo la seguente ripartizione:
 - tutti i presidenti degli intercomites; nei paesi in cui esiste un solo Comites, ne fa parte il presidente dello stesso;
 - i presidenti o gli assessori con delega all'emigrazione delle regioni italiane e delle province di Trento e Bolzano;
 - il presidente dell'Anci (Associazione nazionale comuni d'Italia);
 - il presidente dell'Upi (unione province italiane);
 - i restanti membri vengono eletti in un'assemblea dei Comites dei paesi interessati, convocata dall'autorità consolare.
- Ai lavori, senza diritto di voto, partecipano i parlamentari.

Art. 26: *Compiti e funzioni*

Il ddl riorganizza i compiti già previsti dalla normativa vigente e definisce, in modo molto burocratico, le modalità attraverso le quali dare applicazione alla norma.

È prevista una relazione annuale (entro il 31/10) nella quale vengono esaminate le problematiche emerse durante quell'anno sia in riferimento al paese estero di emigrazione sia relativamente alle istituzioni locali italiane. Essa ha proiezione triennale e copia della stessa è inviata ai parlamentari.

Agli stessi parlamentari, il consiglio può formulare proposte, atti di indirizzo e raccomandazioni in merito alle politiche per gli italiani all'estero. Lo stesso consiglio collabora con le Regioni e lo Stato sulla realizzazione delle politiche promosse in favore delle comunità all'estero.

Art. 27: *Organi*

È più semplice, per entrare nella logica politica del ddl, segnalare solo quanto previsto da esso; le differenze, conoscendo bene gli organi ancora in carica, salteranno agli occhi molto facilmente.

Sono organi del Cgie:

- il presidente;
- il vicepresidente vicario;
- i vicepresidenti (sono cinque; uno per ogni area continentale più uno in rappresentanza delle

- regioni e delle province di TN e BZ);
- l'ufficio di presidenza;
 - le commissioni per le aree continentali;
 - la commissione regionale;
 - l'assemblea plenaria.

L'assemblea plenaria è convocata e presieduta dal Ministro degli affari esteri o, in sua vece, dal Sottosegretario o Viceministro con delega ed assicura il coordinamento tra Stato e regioni.

Il vicepresidente vicario è eletto tra i cinque vicepresidenti. Il suo compito è quello di convocare e presiedere l'ufficio di presidenza e dare esecuzione alle decisioni assunte (compito adesso svolto dal segretario generale).

L'ufficio di presidenza è composto dai vicepresidenti ed ha il compito di fissare l'odg dell'assemblea plenaria e di curare il regolare svolgimento dei lavori. Ha il compito di curare i necessari contatti con gli organismi interessati alla sua attività, di redigere una relazione annuale nonché di scegliere ed indicare le priorità di spesa del consiglio ed il bilancio consuntivo.

Le commissioni per le aree continentali corrispondono alle circoscrizioni elettorali. Esse si riuniscono una volta all'anno e sono presiedute dal vicepresidente eletto per ciascuna area.

La commissione regionale è formata dai componenti il Consiglio nominati dalle regioni e dalle province autonome di TN e BZ, dal presidente dell'Anci e dell'Upi. Anch'essa si riunisce una volta all'anno ed è presieduta dal vicepresidente eletto per la commissione regionale. Redige una relazione sulle attività promosse dalle regioni che viene inviata, in occasione della plenaria, alla presidenza del Consiglio.

Art. 28: *Convocazione delle riunioni*

Il Consiglio viene convocato, in via ordinaria, una volta all'anno e straordinaria quando l'ufficio di presidenza ne ravvisi la necessità.

Per essere valide le riunioni hanno bisogno della presenza del 50% dei membri più uno e si svolgono in occasione delle plenarie presso il Ministero degli esteri e sono pubbliche.

Art. 29: *Segreteria*

Ha sede presso il Mae ed è affidata ad un funzionario della carriera diplomatica.

Art. 30: *Durata in carica dei componenti*

I membri del Comitato rimangono in carica per lo stesso periodo in cui rimangono in carica i membri dei Comites e sono sostituiti per non partecipazione a più di due sedute della plenaria o perché decaduti dall'incarico che ne ha determinato l'appartenenza (presidente Comites, intercomites, ecc.).

Art. 31: *Rimborsi*

Ai membri del Consiglio spetta il rimborso delle spese di viaggio ed un rimborso forfettario, stabilito dal regolamento di cui all'art. 35, per la permanenza. Non hanno diritto a rimborsi i membri appartenenti alle regioni o province a statuto autonomo, i presidenti Anci e Upi salvo il vicepresidente eletto dalla commissione regionale.

Art. 32: *Rappresentanti*

Alle assemblee plenarie partecipa, con solo diritto di parola, il direttore generale degli italiani all'estero. L'ufficio di presidenza può invitare ai lavori 10 personalità esperte della materia di cui si tratta ai quali può essere rimborsato il solo costo del viaggio e soggiorno.

Il segretario generale (forse trattasi di refuso o si intende per esso il funzionario delegato alle funzioni di segreteria) deve inviare l'ordine dei lavori ai presidenti dei due rami del parlamento che, se lo ritengono opportuno, possono delegare alla partecipazione un massimo di dieci parlamentari con solo diritto di parola.

Art. 33: *Copertura finanziaria*

All'attuazione del presente capo si provvede con le risorse disponibili ad oggi, umane e finanziarie, senza aumento a carico del bilancio dello Stato.

Capo III°
DISPOSIZIONI FINALI

Art. 34: *Abrogazioni*

L'entrata in vigore del ddl abroga le normative vigenti, sia quelle del Comites che del Cgie.

Art. 35: *Regolamento di attuazione*

Prevede che entro 90 gg. dalla data di entrata in vigore, un decreto del Presidente della Repubblica, ne emani le norme applicative.