

Partito Democratico - Circoscrizione Estero

Linee-guida sulla riforma della rappresentanza italiana all'estero e preparazione della campagna di rinnovo dei Comites

Documento di sintesi – 28 Febbraio 2021

Introduzione

La rappresentanza politica dei cittadini italiani all'estero è giunta a compimento nel 2000 con la modifica costituzionale degli articoli 48, l'anno successivo con la modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione e mediante la legge 27 dicembre 2001 n.459 con l'istituzione della Circoscrizione estero. Da allora l'architettura della rappresentanza degli italiani all'estero viene rappresentata da: Comitati degli Italiani all'estero, Consiglio Generale degli Italiani all'estero e, dopo il referendum costituzionale del settembre 2020, da 8 deputati e 4 senatori.

Profondi cambiamenti strutturali sono avvenuti in questi ultimi anni, determinati da un aumento numericamente molto importante della presenza dei nostri connazionali all'estero, nonché da nuovi elementi di natura qualitativa, in termini di profilo sociale, culturale e professionale dei protagonisti della nuova emigrazione. Mutamenti altrettanto profondi si sono registrati nelle ultime generazioni di italo-discendenti, con il loro carattere funzionale nella competizione globale che si è sviluppata sul piano commerciale, professionale e linguistico-culturale, la necessità di partecipare allo sforzo di promozione integrata del Sistema Paese, e l'esigenza di contribuire in modo forte allo sviluppo della interculturalità, soprattutto a livello formativo.

Questo nuovo scenario impegna il Partito democratico a ridefinire forme, funzioni e finalità degli organismi di rappresentanza delle nostre comunità, per renderle attivamente partecipi alle decisioni e allo sviluppo del nostro Paese, e rafforzarne autorità e autorevolezza rispetto alle autorità italiane.

Elementi di contesto

- Il presente documento si inserisce nella prospettiva del rinnovo di Comites e CGIE, annunciato per la fine del 2021, e ha l'obiettivo di definire un testo base di orientamento e posizionamento sui temi complessivi della partecipazione sociale, culturale, economica e politica e della rappresentanza politica delle comunità italiane nel mondo.
- Il testo vuole sintetizzare un percorso di elaborazione di proposte di riforma avviato inizialmente dalla Commissione "Rappresentanza e Associazionismo" dell'Assemblea estero del Partito Democratico, con il coinvolgimento dei segretari di Federazione, degli eletti presso il CGIE di area PD, del rappresentante del Partito Democratico presso il CGIE, e proseguito poi in una riflessione conclusiva con tutta l'Assemblea estero.
- L'obiettivo di questa iniziativa è duplice:
 - Avanzare una proposta di legge per la riforma dei Comites, focalizzando la riflessione politica sulla priorità di rafforzare il ruolo, le funzioni e le prerogative dei Comites e sulla definizione di scelte normative adeguate, attraverso un'azione sul piano parlamentare e in raccordo con il governo, per proporre una soluzione operativa rapida

e utile al rilancio della rappresentanza di base, espressione dei territori dov'è presente una sede diplomatica italiana.

- Mobilitare tempestivamente il PD all'estero sui territori, per promuovere un'azione di informazione e partecipazione, nonché una riflessione strategica per il nostro partito all'estero in vista delle elezioni di rinnovo dei Comites.

Ruolo del Partito Democratico

- Il Partito Democratico all'estero promuove e richiama il valore dell'autonomia tra partito e organismi di rappresentanza, nei confronti dei quali si impegna a collaborare in modo unitario e proficuo per contribuire alla realizzazione delle riforme necessarie miranti a ridefinire l'intera rappresentanza istituzionale della e nella circoscrizione estero.
- Il Partito Democratico, prima forza politica tra gli Italiani nel mondo, persegue il rafforzamento della loro rappresentanza ai vari livelli per affermarla nonché per costruire una nuova cultura politica e una stagione di mobilitazione e di partecipazione, in una fase di profonda trasformazione della composizione e della presenza organizzata delle nostre comunità all'estero.
- Anche per questo, occorre rendere più strutturati e permanenti le occasioni di confronto politico tra gli organi del partito all'estero, i rappresentanti nei Comites e gli eletti presso il CGIE vicini al Partito Democratico, nonché con il rappresentante del PD presso il CGIE e il partito nazionale.
- Il Partito Democratico si pone l'obiettivo di presentare in via prioritaria a inizio 2021 una proposta di legge sulla riforma dei Comites, tenendo conto del calendario provvisorio di rinnovo di tali organi entro il dicembre 2021, e successivamente nell'arco dell'anno quella del CGIE, che possano affiancare e complementare le proposte già formulate dal CGIE, in un'ottica organica e coerente anche con la nuova legge elettorale per gli Italiani all'estero, oramai indispensabile in seguito alla riduzione dei parlamentari. Questa nuova legge sui Comites deve essere approvata prima della convocazione delle elezioni per il rinnovo degli stessi, al fine di programmare il percorso dei costituenti nuovi organismi.
- Contestualmente alla fase normativa, la preparazione della campagna politica per il rinnovo dei Comites dovrà far emergere la visione complessiva del Partito Democratico sulla promozione della funzione centrale degli organi di rappresentanza, oltre che sulle interrelazioni con il mondo associativo, le organizzazioni settoriali di nuovo conio e quelle tradizionali, con le quali costruire rapporti duraturi e articolati, che lo pongano come punto di riferimento e interlocutore principale.
- Attraverso un metodo inclusivo e largo, fondato sulla capacità di ogni territorio di stabilire alleanze, il Partito Democratico si pone l'obiettivo di contribuire a rafforzare una rappresentanza progressista e democratica nei futuri organismi di rappresentanza, anche attraverso il coinvolgimento diretto dei propri militanti e delle figure più riconoscibili per le comunità italiane nel mondo, aprendosi e presentando candidature inclusive, di genere e intergenerazionali.

Visione della rappresentanza

- Il rinnovo della rappresentanza di base offre l'opportunità di ripensare l'intera e futura rappresentanza istituzionale nella Circostrizione estero. La riduzione del numero dei parlamentari spettanti all'estero, in conseguenza del recente referendum costituzionale, congiuntamente al trend demografico dell'emigrazione italiana, impongono scelte nette di rafforzamento della rappresentanza istituzionale di base e intermedia dei cittadini italiani all'estero. Il Partito Democratico è chiamato a garantirne i diritti civili e politici universali.
- È compito del Partito Democratico, come prima forza politica all'estero, elaborare una visione di sintesi, tale da definire ruoli, funzioni e prerogative dei pezzi diversi della rappresentanza e valorizzarne il sistema complessivo. Il tema va quindi affrontato separatamente per giungere alla definizione complessiva unendo insieme i vari livelli di rappresentanza e comprendendo l'evoluzione storica recente delle comunità italiane nel mondo. L'ultimo decennio ha comportato un cambiamento radicale nei numeri e nelle tipologie di emigrazione, che si sta gradualmente modificando nelle forme, nell'organizzazione e nella percezione in Italia e all'estero. Anche le cosiddette nuove emigrazioni stanno assumendo un carattere più stabile, vanno trovati pertanto strumenti nuovi per favorire la partecipazione di nuove generazioni e dei nuovi migranti in cerca di rappresentanza.
- Il dato innovativo dall'ultima riforma normativa dei Comites a oggi, infatti, è il cambiamento radicale del profilo degli Italiani all'estero, e i Comites devono poter agire come punto di incontro - offrendo soluzioni nuove - per tutte le comunità, dalla nuova mobilità agli italo-discendenti delle quarte e quinte generazioni.
- Il principio fondante dei Comites è l'affermazione della centralità delle comunità italiane all'estero, che trovano nei Comites stessi la loro rappresentanza. In questo senso, ogni opzione di riforma deve rafforzare il loro ruolo di organo di rappresentanza e difensore civico nei confronti delle istituzioni italiane all'estero e in patria, e di promotore e animatore delle comunità, con funzione istituzionale e di informazione. Occorre per questo definire compiti e funzioni: **l'obiettivo essenziale è rafforzare le potenzialità dei Comites, che devono ottenere autorevolezza innanzitutto attraverso il pieno riconoscimento del loro ruolo da parte delle autorità consolari.**
- L'importanza dei Comites per le comunità locali e la loro funzione di servizio e di tutela dei diritti della cittadinanza italiana sono state dimostrate sul campo in molti casi, più di recente, proprio in occasione della pandemia in corso. **Il lavoro di volontariato svolto dai consiglieri Comites deve essere per queste ragioni ulteriormente valorizzato e riconosciuto.**
- Gli organismi di rappresentanza, se messi in condizione di perseguire i dettami legislativi loro assegnati possono essere una forza viva per le nostre comunità, in grado di rispondere in maniera complementare ad alcuni dei limiti oggettivi che la rete diplomatico-consolare italiana ha nei rapporti con i territori. Anche per questo, occorrerà intensificare e creare strumenti validi e innovativi per costruire e promuovere una più stretta relazione dei Comites con le Regioni italiane e con i Comuni.
- Bisogna investire quindi sul potenziale dei Comites come soggetti formali di diplomazia culturale, economica e di solidarietà, ma serve un riconoscimento normativo più esplicito, attraverso una migliore codificazione che colga finalmente e in modo urgente il cambio di passo determinato dal peso demografico della comunità italiana nel mondo. Nella profonda trasformazione degli assetti dello Stato, dei programmi di semplificazione amministrativa e

della digitalizzazione la Comunità italiana all'estero, dovrà essere messa in condizione di esprimersi e di agire a tutti gli effetti come la ventunesima regione italiana.

- Accanto alle proposte di impostazione normativa, occorre anche aprire un percorso organizzativo e politico che miri alla crescita della consapevolezza da parte di tutte le varie tipologie dell'emigrazione italiana nel mondo. Il Partito Democratico fa quindi appello alla partecipazione civica di cittadini e associazioni e si impegna a promuovere una campagna di ascolto e di informazione per capire come rafforzare le funzioni e le potenzialità dei Comites.
- In questa stessa direzione deve andare anche l'attenzione nei confronti del variegato mondo associativo, delle forme più fluide di interessi anche nel mondo delle generazioni stanziali e italo-discendenti, che è sempre stato un interlocutore naturale per il PD all'estero, e verso cui va condotto uno sforzo per rafforzare relazioni soprattutto con i soggetti associativi e organizzati (formali o meno) più rappresentativi delle nuove modalità di attivismo delle nostre comunità nel mondo.

Elementi per una proposta di riforma della legge sui Comites

Riflessioni sul funzionamento dei Comites

- I profondi cambiamenti sociali e politici richiedono la modifica della legge 286 del 23.10.2003, che di per sé ha comportato un miglioramento importante per le nostre comunità. La riforma è necessaria in primo luogo per garantire uno svolgimento trasparente e partecipato delle prossime elezioni di rinnovo dei Comites e successivamente del CGIE, oltre che per rispondere, come già indicato, alla complessa sfida di rappresentare oltre sei milioni di italiani nel mondo.
- L'Italia ha un sistema democratico di rappresentanza all'estero esteso su più livelli, ma tale struttura articolata dovrà ancora essere perfezionata per migliorare e rendere effettivo il ruolo dei consiglieri Comites. È in primo luogo a questo obiettivo che vanno rivolti gli sforzi per una riforma sostanziale degli organismi di rappresentanza. Esiste pertanto un vuoto normativo dei Comites, che va colmato per migliorarne il funzionamento e rafforzarne l'autonomia rispetto alle autorità consolari.

Modalità di voto per le elezioni Comites

- L'inversione dell'opzione va abolita perché non risponde alla necessità di promuovere una larga partecipazione delle comunità italiane nel mondo e di dare legittimità a un nuovo e più forte mandato degli organismi di rappresentanza. Il Partito democratico per convinzione, scelta e filosofia politica è impegnato a promuovere l'inclusione e la partecipazione democratica estesa favorendo l'inclusione e il rispetto dei diritti civili e sociali di tutti i cittadini come indicato dalla Costituzione italiana.
- La sperimentazione prevista dal MAECI di voto elettronico/da remoto, limitata ad alcune realtà locali, con l'obiettivo di contenere i costi delle elezioni e rafforzare l'efficienza temporale degli scrutini, è accettabile solo a condizione di garantire sicurezza del voto e reale accessibilità a tutti i cittadini italiani all'estero residenti mediante documenti d'identità digitale. Ad oggi, la sussistenza delle condizioni opportune, in termini di tempistica, fattibilità tecnico-finanziaria

e di accesso universale al voto, resta tutta da verificare, ed è un criterio imprescindibile prima di avviare tale sperimentazione.

- Serve ridefinire le regole per la presentazione delle liste (in particolare in merito al numero di firme necessarie), i requisiti per la candidabilità e lo svolgimento della campagna elettorale, la protezione della sicurezza del voto, ad esempio la firma sul plico, nonché i compiti dei rappresentanti di lista e del comitato elettorale presso ogni consolato.
- Le giovani generazioni di emigrazione recente costituiscono in misura sempre maggiore una forza importante per la vitalità democratica delle comunità italiane all'estero, nonché una fonte di rinnovamento per il mondo associativo. È importante riflettere, in analogia con alcune delle più recenti riforme elettorali nazionali, su una possibile estensione del diritto di voto ai Comites per la categoria degli elettori temporaneamente all'estero, nonché sul coinvolgimento come cooptati nelle attività dei Comites di esponenti della nuova emigrazione, alla stregua degli italo-discendenti.
- Definire uno scadenziario della programmazione elettorale assieme alla rete consolare per renderla incisiva, e le linee guida e formali dell'intera programmazione elettorale mirante ad un'ampia partecipazione degli aventi diritto.
- Richiedere una massiccia campagna di pubblicità e informazione verso le comunità, nei media pubblici italiani e da parte delle autorità consolari, sul ruolo dei Comites e sul loro rinnovo.
- In materia di elettorato passivo, si condivide il chiarimento introdotto con la nuova proposta del CGIE in materia di incandidabilità e ineleggibilità, soprattutto come garanzia contro scelte discrezionali.

Funzioni e perimetro di azione dei Comites

Al fine di garantire l'efficacia, l'autorevolezza, e la rappresentatività dei Comites nella realtà nuova delle comunità italiane all'estero, si propone di attribuire ai Comites i compiti elencati di seguito. Tali compiti traducono la **piena realizzazione del ruolo di animatore e promotore delle attività economiche, sociali e culturali delle comunità italiane all'estero, nonché di loro rappresentante indipendente e "difensore civico" presso le sedi consolari italiane, che devono a loro volta essere tenute ad un ascolto reale dei pareri emessi, e ad un'azione conseguente.**

- Funzioni di monitoraggio e valutazione dei servizi consolari: i Comites, per il loro ruolo di rappresentanti delle comunità, devono avere la prerogativa di poter esprimere un indirizzo sul miglioramento dei servizi, sulla base di un accesso pieno alle informazioni necessarie per la loro valutazione. Particolare attenzione dovrà essere riservata alla transizione in corso verso identificativi personali digitali (FAST-IT/SPID).
- Partecipazione effettiva dei Comites alla redazione dei "Piani Paese" degli uffici diplomatici territoriali, come parte integrante del sistema Italia, non solo per la programmazione delle iniziative e delle linee strategiche, ma anche per un controllo e per una scelta collegiale sulla corretta attribuzione delle risorse stanziare a favore dei Comites per i progetti integrativi. I Piani Paese devono essere estesi a tutta la promozione integrata, comprese quindi internazionalizzazione, commercio, scambi universitari, ricerca;
- Rafforzamento del ruolo dei Comites, vista la crescente integrazione delle nostre comunità, nei rapporti con le istituzioni del Paese di residenza per tutte le questioni che non competono al ruolo dei Consoli, con piena legittimità ad incontrare amministrazioni locali del Paese di residenza, e a proporre iniziative comuni;

- Monitoraggio e valutazione delle iniziative di insegnamento e diffusione di lingua e cultura italiana all'estero, in collaborazione con Istituti scolastici italiani pubblici, paritari e privati, bilingui e sezioni integrate nelle scuole straniere, Enti gestori/promotori, Istituti italiani di Cultura, con parere sul fatto che gli investimenti in questo campo rispondano efficacemente o meno alla domanda e alle potenzialità di espansione esistenti nella propria circoscrizione;
- Monitoraggio e valutazione dei media e della stampa italiana all'estero, con verifica dell'esistenza reale e del normale funzionamento della testata sovvenzionata, rispondente di criteri oggettivi;
- Iniziative di informazione e accompagnamento all'inserimento dei connazionali all'estero nella vita economica, sociale e culturale locale, in un'ottica di sussidiarietà e consulenza organica all'operato dei consolati in tali ambiti;
- Iniziative di informazione e accompagnamento dei connazionali all'estero in ambito sociale, in particolare nei Paesi extra-UE dove vigono accordi bilaterali di tutela e riconoscimento dei diritti in Italia;
- Iniziative di aggregazione delle comunità di natura culturale e festiva;
- Iniziative di aggregazione, scambio e confronto tra associazioni di vecchia e nuova emigrazione, in particolare per tramandare la memoria storica delle comunità locali;
- Accompagnamento delle iniziative di internazionalizzazione delle sedi ICE (ed eventualmente, via partenariati pubblico-privato con le Camere di Commercio all'estero), attraverso attività di aggregazione di professionisti e attori dell'imprenditoria italiana all'estero nei diversi settori economici e commerciali;
- Accompagnamento alle attività degli addetti scientifici, mediante iniziative di monitoraggio, sostegno e aggregazione delle comunità di ricercatori italiani all'estero;
- Iniziative di promozione del "turismo di ritorno", in cooperazione con l'ENIT e le Consulte regionali, Comuni e Province interessate;
- Riunione periodica annuale dell'assemblea che ha eletto i componenti CGIE del Paese, e rafforzamento delle collaborazioni con il Consiglio Generale degli Italiani all'Estero;
- Organizzazione di scambi universitari, con Regioni, associazioni;
- Redazione di una relazione annuale sulle attività svolte sul territorio per l'integrazione e la promozione italiana, in collaborazione con il Consolato di riferimento nei vari ambiti previsti dalla legge, e sulle eventuali iniziative Stato-Regioni-ANCI-UPI realizzati con il territorio in cui opera il Comites.

Inoltre, al fine di promuovere e riconoscere i ruoli svolti dagli organismi di rappresentanza, è necessaria una **formalizzazione del ruolo dei Comites nei confronti delle istituzioni italiane quanto più prossima a quella dei consigli comunali**, definendo poteri e prerogative dei consiglieri (ad esempio di autenticazione di firme per atti amministrativi, come votazioni e referendum, ed eventualmente - ove possibile in base alla normativa costituzionale vigente – con poteri di pubblico ufficiale).

Tale ufficializzazione è anche propedeutica al coinvolgimento diretto dei Comites nelle relazioni con le Regioni italiane e con i diversi Enti locali in Italia.

Risorse dei Comites

In parallelo alle modifiche normative sul funzionamento dei Comites occorre ridefinire modalità e tempistica di assegnazione delle risorse finanziarie:

- In primo luogo, deve essere rivisto il processo di decisione dell'entità del contributo annuale ordinario e dei contributi su richiesta assegnati a ciascun Comites. Il contributo statale è netto per la realizzazione delle attività da realizzare.
- Il contributo governativo ordinario deve essere definito in piena trasparenza secondo parametri oggettivi quali: il numero di cittadini presenti nella circoscrizione consolare, l'estensione territoriale, il numero di italo-discendenti, il costo delle spese di funzionamento rapportate al livello del costo della vita locale (confrontato in un paniere internazionale), le attività realizzate dal Comites negli anni precedenti. I contributi devono essere assegnati rispettando criterio di equità tra Comites virtuosi e Comites che promuovono unicamente attività ordinarie. Il Comites può spendere i fondi ottenuti in piena autonomia dai Consolati, ovviamente nei limiti dei criteri amministrativi di legge.
- Tale contributo ordinario deve garantire in primo luogo il sostegno alle spese di funzionamento per la sede e per una segreteria, indipendentemente dall'ubicazione della struttura dov'è istituito l'ufficio, nonché dei costi vivi per la rappresentanza dei componenti (rimborsi per le spese di viaggio o eventuali "gettoni" di presenza per i consiglieri eletti).
- La richiesta di contributi ulteriori (progetti speciali) presentata dai Comites, oltre all'approvazione dei Consolati e dell'Ambasciata deve essere sottoposta al vaglio del CGIE. L'amministrazione del MAECI è parte erogatrice e deve essere esonerata dal ruolo decisionale dell'entità delle somme da assegnare ai Comites: non si può essere controllati e controllori.
- I fondi propri dei Comites sono aggiuntivi e servono a promuovere iniziative diverse da quelle previste dalla legge, in piena trasparenza. Per la gestione di tali fondi, nonché dei fondi erogati da progetti speciali, i Comites devono potersi avvalere di una eventuale assistenza fiscale e/o legale, sia nei confronti delle istituzioni italiane, sia verso i Paesi di residenza dove le spese sono effettuate.
- Al fine di facilitare le attività di raccolta di proventi a livello locale direttamente da parte dei Comites, potrebbe essere auspicabile la definizione di un quadro statutario comune dei Comites - da adattare alle legislazioni dei diversi paesi - che possa rafforzarne le competenze, facilitare le raccolte di fondi e permettere di conseguenza una maggiore flessibilità nell'uso di queste risorse.

Rete tra CGIE europei

- In linea con quanto proposto in passato dal CGIE e sostenuto anche dal Partito Democratico all'estero, si incoraggia l'istituzione a livello europeo di forme di collaborazione tra gli organismi di rappresentanza dei singoli paesi - laddove esistenti - nell'obiettivo di rafforzare il senso di cittadinanza europea e di democrazia partecipativa.
- Il crescente numero di cittadini europei residenti in un Paese diverso da quello d'origine (stima di oltre 13 milioni) pone una sfida di grande interesse per gli organismi degli italiani all'estero, che va di pari passo con quella dei "nuovi italiani" residenti nei paesi comunitari. La proposta di creare una sinergia tra i vari organismi di rappresentanza "dei cittadini europei in movimento" può essere pertanto il primo passo verso la creazione di una vera e propria agenzia dei cittadini europei in movimento.

Strategia del Partito Democratico per la campagna di rinnovo dei Comites

- Nel rispetto dell'autonomia degli organi di rappresentanza e dei territori, in vista della campagna per il rinnovo dei Comites, il Partito Democratico all'estero si pone l'obiettivo di agevolare e favorire la promozione di liste di marcato riferimento progressista, unitarie nella composizione, ispirate da principi e piattaforme elettorali democratiche con marcati riferimenti agli aspetti sociali, integranti il mondo del lavoro, della tradizione e delle giovani generazioni che si riconoscono nel solco del Partito Democratico nazionale e nella sua articolazione transnazionale. Il PD si mette a disposizione per ambire a diventare il perno di un sistema di alleanze. Le elezioni per i Comites hanno una valenza prettamente locale e civica, perciò le liste devono avere simboli e caratterizzarsi con i territori di rappresentanza.
- In questo senso, in vista delle prossime elezioni, il PD all'estero si impegna ad avviare le iniziative seguenti:
 - Una ricognizione, affidata ai Circoli e alle Federazioni, della situazione dei Comites locali (bacino di riferimento, attività) per evidenziare punti di forza, situazioni di criticità e potenzialità sui quali costruire progetti politici comuni con le associazioni, organizzazioni e soggetti che si riconoscono nella politica del PD;
 - Una prima valutazione delle possibili intese elettorali con altre forze politiche progressiste presenti, associazioni e organizzazioni territoriali;
 - Una riflessione su un possibile "segno comune", nel logo o nel nome, delle liste democratiche e progressiste che saranno presentante alle prossime elezioni;
 - L'avvio di una fase di sensibilizzazione politica interna ai Circoli:
 - sul ruolo dei Comites,
 - con **iniziative di formazione politica** di iscritti e simpatizzanti potenzialmente interessati a candidarsi a consiglieri Comites,
 - di organizzazione della campagna elettorale e gestione delle scadenze elettorali.
 - Una campagna di comunicazione efficace per portare l'attenzione dei connazionali all'estero sul prossimo rinnovo dei Comites,
 - Una campagna elettorale capace di coinvolgere le comunità all'estero e di ottenere risultati positivi, anche grazie al prevedibile ricambio di consiglieri Comites ormai al secondo mandato,
 - Dopo le elezioni, avviare una pratica continua di contatto e sinergia con tutti i consiglieri Comites e CGIE iscritti al PD che saranno eletti, al fine di rafforzare l'interazione tra partito e organismi di rappresentanza.