



Consiglio Generale degli Italiani all'Estero

SILVANA MANGIONE

V. SEGRETARIA GENERALE CGIE PER I PAESI ANGLOFONI EXTRAEUROPEI

IL LUNGO PERCORSO DELLA RAPPRESENTANZA DEGLI ITALIANI ALL'ESTERO

Il lunghissimo percorso teso a ottenere una rappresentanza ufficiale, non improvvisata o condizionata o autoreferenziale, degli italiani all'estero comincia storicamente e ufficialmente 160 anni fa, con la legge consolare del 26 gennaio 1866, che prevede all'Art. 181: “una rappresentanza della colonia da rinnovarsi per mezzo di elezioni”, da stabilire presso i Consolati, “nel levante e fuori d'Europa, quando sia richiesto dal voto dei nazionali e quando il Governo la ravvisi conveniente”. Ma non si ha notizia che questo dettame legislativo sia stato attuato.

Nel 1919 si riprova a istituire un organismo partecipativo delle comunità italiane all'estero, delineando delle strutture organizzative elette a livello locale nel “Testo Unico dei provvedimenti sull'Emigrazione e sulla Tutela giuridica degli Emigrati”. Anche questo tentativo non ha seguito, malgrado il Commissariato Generale dell'Emigrazione ne predisponga uno schema di regolamento.

Nel novembre del 1924, in un suo discorso alla Camera dei Deputati, Mussolini lamenta il fatto che gli italiani sono stati “colpiti rudemente dall'Immigration Bill”, il blocco delle immigrazioni deciso dagli Stati Uniti, e si chiede: “dove mandare il nostro dippiù (*sic*) di umanità”.

Nel 1936/37 si creano i Co.As.It. – Comitati di Assistenza agli Italiani, di nomina consolare, privi del carattere di rappresentanza democratica delle comunità, ben presto uniti ai Co.ASc.It. – Comitati di Assistenza Scolastica, ambedue riconosciuti dalle autorità diplomatico-consolari in parecchi Paesi.

In un suo discorso del 1949, Alcide De Gasperi afferma: “Noi abbiamo esuberanza non solo di forze manovali, ma anche tecniche e professionali; bisogna fare uno sforzo per far studiare le lingue, adattare a questa emigrazione le nostre scuole”. Una simile esortazione venne ripresa anche dal CGIE dalla sua terza Consiliatura, in questo caso, però, non per costringere a partire, ma per favorire

una scelta consapevole e preparata da parte di coloro che avevano deciso di trasferirsi in un altro Paese.

Dall'inizio del Novecento, ogni Governo crea il proprio organo burocratico preposto all'emigrazione. Al passaggio da Monarchia a Dittatura a Repubblica corrispondono il Commissariato dell'Emigrazione del 1901, sostituito dalla Direzione Generale degli Italiani all'Esteri nel 1931, cui fa seguito, nel 1944, la Direzione Generale dell'Emigrazione e degli Affari Sociali al Ministero degli Esteri, ristrutturata nel 1967 con un decreto firmato dal Presidente della Repubblica e di nuovo recentemente.

Nel 1944 nascono i Co.Co.Co. – Comitati di Consulenza Consolare, le cui funzioni e i cui componenti sono decisi dai Consoli.

Si susseguono anche le Conferenze sull'Emigrazione: il Primo Congresso di Emigrazione Transoceanica si tiene a Napoli nel 1907, i Congressi degli Italiani all'Esteri sono datati 1908 e 1911; la Conferenza internazionale dell'Emigrazione e dell'Immigrazione si svolge a Roma nel 1921.

La “danza” delle occasioni altisonanti e fallite per mancanza di applicazione dei risultati scaturiti dai dibattiti si ferma e prende un indirizzo concreto soltanto quando scende in campo proprio il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, che ci ospita oggi. In data 25 marzo 1969, l'allora Presidente del CNEL, On. Pietro Campilli (DC), nominato nel '59 dal Presidente Giovanni Gronchi, su suggerimento dell'allora Presidente del Consiglio dei Ministri, Antonio Segni, affida alla Commissione per il lavoro, la previdenza sociale e la cooperazione del CNEL l'incarico di, e cito: “porre allo studio i problemi relativi alla emigrazione per la formulazione di uno schema di osservazioni e proposte”.

La Commissione, all'epoca, stava elaborando, e cito: “lavori attinenti la politica attiva della mano d'opera”, che completò il 12 marzo del 1969, e aveva chiesto di stralciare dal contesto di quel problema la materia dell'emigrazione, sostenendo, e cito: “...che, ai fini di dare ad un tempo l'esatto quadro del fenomeno emigratorio e la indicazione delle scelte che le autorità, politica ed economica, devono essere chiamate a soddisfare al riguardo, l'argomento ‘emigrazione’ dovesse essere considerato nella sua interezza per una visione organica, che rendesse possibile la rilevazione delle relative carenze e disfunzioni”. E, ancora: “La Commissione aveva sentito viva la esigenza di un rinnovamento della normativa e della organizzazione della emigrazione in relazione alla necessità di tutelare,

purtroppo ancora, tutte le forme di emigrazione, comprese quelle dei lavoratori stagionali e dei frontalieri”.

I risultati vennero sottoposti all'Assemblea del CNEL il 16 giugno 1970. Il bellissimo studio fu pubblicato a settembre dello stesso anno. Esso riconosce la dimensione temporale e quella motivazionale dello spostamento territoriale, cita già allora la cosiddetta “fuga dei cervelli”, sottolineando: “specificamente verso il Nord America”, analizza le quattro fasi, le cause e le caratteristiche del movimento emigratorio italiano, compresa la questione dei ritorni. Suggerisce la creazione di Consulte Regionali dell'emigrazione, come proposto dalla previa Conferenza dell'Emigrazione del Friuli-Venezia Giulia e ritiene che le analisi e la soluzione dei problemi debbano essere affrontate da una “Conferenza Nazionale dell'emigrazione, organizzata dal Governo”, aperta al contributo delle comunità, delle associazioni all'estero, delle forze economiche e di quelle del lavoro. Essa: “dovrebbe anche valorizzare la somma delle esperienze regionali già registrate ed enucleare il problemi della emigrazione nel quadro dello sviluppo economico del Paese”. Sono passati 56 anni da quella assemblea e da quel volume e i suggerimenti del CNEL sono ancora validi.

Questo studio del CNEL del 1970 precede di cinque anni la Prima Conferenza Nazionale sull'emigrazione ed è stato compilato da un gruppo di esperti di Sindacati, Patronati, Enti Assicurativi Nazionali e Confindustria. L'emigrazione viene considerata una “questione nazionale” e si ammette che, e cito: “risulta oggi molto difficile, per non dire impossibile, intendere l'emigrato diversamente da colui che è costretto a spostarsi dal proprio luogo d'origine per necessità di un guadagno che in Patria non riesce a realizzare o non soddisfa le esigenze primarie della famiglia”.

Nel 1975 si tiene finalmente la Prima Conferenza nazionale sull'emigrazione. Affermazioni, documenti e studi, incluso quello preparatorio prodotto dal CENSIS, su richiesta del CNEL, che aggiunse un proprio volume di analisi e considerazioni, tendono a mostrare, sia pure in parte, le funzioni delle comunità, specialmente quelle insediate in Europa, promuovendo l'immagine, forse un po' troppo anticipata, di “Ambasciatori d'Italia all'estero”, come definizione degli emigrati.

Ma devono passare altri 10 anni, prima che sia approvata la legge 8 maggio 1985, n. 205, che istituisce i Comitati dell'Emigrazione Italiana – Co.Em.It., eletti soltanto nel 1986, in tutte le circoscrizioni consolari in cui risiedono almeno 3.000 cittadini italiani. Alcuni Consoli nominano direttamente i componenti dei Comitati in alcuni Paesi, mentre Australia, Canada e Germania non consentono l'elezione dei

Co.Em.It. nei loro territori. Australia e Germania permetteranno le votazioni al primo rinnovo delle rappresentanze, Canada non ancora, ma ci saranno elezioni spontanee nelle chiese e nelle sedi di molte associazioni e la Farnesina ne accetterà i risultati.

Nel 1987, Giulio Andreotti, allora Ministro degli affari Esteri, convoca una Conferenza sull'insegnamento dell'italiano all'estero, per fare il punto sull'applicazione della legge del 3 marzo 1971 su "Iniziative scolastiche, di assistenza scolastica e di formazione e perfezionamento professionali da attuare all'estero a favore dei lavoratori italiani e congiunti che sancisce, all'art. 1: "Ad integrazione di quanto previsto dal testo unico delle norme legislative sulle scuole italiane all'estero, approvato con regio decreto 12 febbraio 1940, n. 740, il Ministero degli affari esteri promuove ed attua all'estero iniziative scolastiche, nonché attività di assistenza scolastica e di formazione e perfezionamento professionali, a favore dei lavoratori italiani e loro congiunti emigrati" e invita a partecipare i presidenti dei Co.Em.It. del mondo. I risultati sono molto interessanti.

La legge del 29 dicembre 1987, n. 540, indice la Seconda Conferenza Nazionale, questa volta della (e non sulla) emigrazione: "...organizzata congiuntamente dal Ministero degli Affari Esteri e dal CNEL".

Il Comitato organizzatore è composto da 90 persone, 86 uomini e 4 donne, che rappresentano i Co.Em.It. del Mondo, le Associazioni nazionali che si occupano di lavoratori e residenti all'estero e da alcuni componenti del Parlamento. All'epoca ero Presidente del Co.Em.It. di New York e fui votata dai Colleghi a rappresentare gli USA alla Conferenza. Poi, nella seduta di insediamento del Comitato Organizzatore, presieduto dal Sottosegretario Gilberto Bonalumi (DC), fui eletta dai 21 rappresentanti esteri al Comitato Ristretto, insieme a Guglielmo Grossi delle Colonie Libere per la Svizzera e Giorgio Mauro delle ACLI per l'Olanda.

Abbiamo lavorato nella sede del CNEL per quasi un anno, a ritmi frenetici, organizzando quattro pre-conferenze continentali, una per ogni grande area geografica: a New York per il Nord America, a Buenos Aires per l'America Latina, a Melbourne per l'Australia e a Strasburgo per l'Europa.

La Conferenza si tenne a dicembre del 1988. Fra altri suggerimenti importanti contenuti nel documento finale, il gruppo di lavoro sulle rappresentanze varò una proposta di testo di legge istitutiva del Consiglio Generale degli Italiani all'Estero, il CGIE. Quest'ultima legge fu approvata il 6 novembre 1989 con il numero 368.

Il CGIE, che allora comprendeva 94 Consiglieri, 65 eletti all'estero in rappresentanza di oltre 20 Paesi e 29 di nomina governativa, fu eletto e nominato per la prima volta nel 1991 e si insediò il 13 dicembre dello stesso anno nella sala delle Conferenze internazionali della Farnesina. Il Comitato di Presidenza era composto per legge da 13 Consiglieri e presieduto dal Ministro degli Esteri che delegava il Sottosegretario con delega all'emigrazione.

I sette eletti all'estero al CdP rappresentavano: Argentina, Belgio, Brasile, Inghilterra, Venezuela e Stati Uniti (questi ultimi con due eletti). Io ero l'unica donna componente del CdP, di cui faceva parte, fra gli altri, l'On. Mirko Tremaglia, insieme a rappresentanti dei partiti e delle associazioni nazionali dell'emigrazione (le famose dieci sorelle).

Dal lavoro del CGIE iniziò il percorso di approfondimento degli interessi primari per le comunità e si aprì la stagione delle Conferenze tematiche.

Al termine delle pre-conferenze a New York ('94), San Paolo ('95) e Berlino ('95), la Conferenza di Milano ('96) dette una vera svolta alla valorizzazione e la gestione della stampa italiana all'estero.

Nel 1997 con il Sottosegretario Piero Fassino, realizzammo quella delle donne in emigrazione. Senza dubbio la più importante fu quella sullo studio dell'italiano con lo storico "Convegno sulle iniziative per l'insegnamento e la diffusione della lingua e cultura italiana all'estero nel quadro della promozione culturale e della cooperazione internazionale", a Montecatini dal 26 al 28 marzo 1996. Per arrivarci avevamo perfino chiesto un parere al Consiglio di Stato per essere sicuri che, ai sensi della prima legge istitutiva del CGIE, ci si potesse riunire fuori da Roma.

Nel documento finale dichiarammo, fra l'altro, con grande lungimiranza: "Il Convegno sostiene la necessità di un progetto organico di politica culturale che sia parte effettivamente integrante della politica estera dell'Italia". E aggiungevamo: "Il Convegno impegna il Governo e il Parlamento a prendere coscienza che l'investimento più valido per l'Italia è quello della promozione e diffusione di un patrimonio linguistico e culturale unico al mondo. Ciò richiede l'ottimizzazione dell'impiego di risorse e fondi adeguati, l'utilizzazione di sinergie fra pubblico e privato, la promozione di accordi di cooperazione culturale che coinvolgano responsabilmente e attivamente le comunità". Queste richieste sono ancora valide trent'anni dopo.

Poi affrontammo il tema della rappresentanza ai massimi vertici, cioè al Parlamento. La lunghissima battaglia per garantire il voto degli italiani all'estero era iniziata addirittura nell'Assemblea Costituente, all'interno della quale, e cito: "pur senza oppositori dichiarati, viene presentata, dai relatori contrari, di così difficile soluzione da essere rinviata a una successiva legislazione ordinaria".

La prima proposta di legge, datata 1955, fu a firma del Sen. Lando Ferretti (MSI). Inclusa questa, dalla seconda alla decima legislatura vengono presentate 48 proposte di legge, 34 alla Camera e 14 al Senato. Sette di esse sono di natura costituzionale. Il racconto e la pressione si sviluppano durante il Seminario sull'esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero, che si tiene a Firenze il 1 ottobre del 1988, in preparazione, appunto, alla Seconda Conferenza Nazionale dell'Emigrazione, nel cui documento finale, alle 3 del mattino, con il sottosegretario On. Gilberto Bonalumi e due o tre di noi delegati ancora svegli, accompagnati dall'ottimo segretario diplomatico della Farnesina, abbiamo inserito, le seguenti parole: "La Conferenza conferma il principio – finora disatteso – che il cittadino residente all'estero deve essere messo in grado di esercitare il diritto di voto nelle elezioni italiane senza dover rientrare in Italia. A tal fine, superate le pregiudiziali dell'anagrafe e del censimento, e in via di superamento quella della cittadinanza, la Conferenza, tenendo anche conto delle iniziative legislative e dei lavori parlamentari sviluppati in materia nel corso delle precedenti legislature, impegna il Governo e il Parlamento ad approvare, conformemente ai principi della Costituzione, una normativa relativa all'esercizio del diritto di voto all'estero".

Gli emigrati, che erano stati stralciati dalle liste degli elettori per non aver votato in Italia per più di due volte di seguito, erano rientrati nel novero dei cittadini appartenenti all'Italia in virtù della legge del 27 ottobre 1988, n. 470, a prima firma dell'On. Mirko Tremaglia, che ha creato l'AIRE – Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero, che obbliga a registrarsi chiunque si trasferisca fuori dai confini nazionali per un periodo superiore ai dodici mesi.

Il primo atto del primo Comitato di Presidenza del CGIE, presieduto all'inizio dal Sottosegretario Ivo Butini, era stato l'approvazione del cosiddetto "decalogo", il cui primo punto riguardava proprio l'esercizio del diritto di voto in loco con elezione diretta dei nostri rappresentanti da parte dei cittadini italiani iscritti all'AIRE.

Iniziammo, insieme ai sottosegretari che seguirono, il cosiddetto "giro delle sette chiese", costanti incontri con tutti i gruppi parlamentari per convincerli a

varare la legge che ci stava a cuore. Canada e Australia erano inizialmente contrari a questo tipo di rappresentanza diretta degli italiani residenti nei rispettivi Paesi ma, col tempo e un paziente lavoro di persuasione, prima di tutto da parte dei diplomatici, si ricredettero anche loro.

Varie proposte di legge ordinaria vennero presentate in Parlamento e costantemente bocciate da una delle due Camere, se l'altra aveva votato a favore. Nel 1993 – 94, il senatore e giurista Leopoldo Elia fu nominato Ministro per le riforme elettorali e istituzionali nel Governo Ciampi (con anche un Interim al Ministero degli Esteri in sostituzione di Beniamino Andreatta). Lo incontravamo ogni volta che venivamo a Roma. Si appassionò alla questione. Facemmo uno studio sulle legislazioni dei Paesi europei che consentivano già da tempo ai propri cittadini residenti all'estero di votare e di avere una rappresentanza diretta al Parlamento, fra cui Portogallo e Francia.

Elia si convinse che l'unico modo per avere successo sarebbe stato l'ottenere una modifica costituzionale, dato che tutte le proposte di legge ordinaria erano state regolarmente bocciate. Aveva ragione. La luce in fondo al tunnel si accese nel 1996, con la forte alleanza fra l'On. Piero Fassino, allora Sottosegretario agli esteri con delega agli italiani all'estero, Mirko Tremaglia, già Presidente della Commissione affari esteri della Camera dal 1994 al 1996, e l'On. Giovanni Bianchi, già Presidente delle ACLI e del Partito Popolare italiano.

L'iter di approvazione del disegno di legge costituzionale iniziò nel 1995. Sembrava che fossimo arrivati al traguardo ma, alla quarta e ultima lettura, il Senato non approvò. Eravamo tutti presenti. Ci ritrovammo tutti in piedi a urlare "Vergogna!" Ci cacciarono in malo modo, accompagnandoci fuori.

Ripartimmo da zero. Finalmente, la modifica dell'art. 48 della Costituzione, nel Titolo IV, intitolato Rapporti Politici, fu approvata il 17 gennaio del 2000 con l'inserimento del terzo comma che istituisce la circoscrizione estero con le seguenti parole: "La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge".

Le modifiche agli artt. 56 e 57 della Costituzione, concernenti il numero dei deputati e senatori fissato in rappresentanza degli italiani all'estero, furono

approvate soltanto il 23 gennaio del 2001. Mancava la legge ordinaria che doveva stabilire requisiti, modalità e numero dei seggi.

Le elezioni si tennero il 13 maggio del 2001. Ma la legge ordinaria n. 459, che disciplina il voto degli italiani all'estero, altrimenti detta “legge Tremaglia”, fu approvata soltanto il 27 dicembre 2001. Dovemmo aspettare 5 anni, fino al 9 aprile del 2006, per poter finalmente votare rimanendo all'estero ed eleggendo i nostri rappresentanti. Erano passati 48 anni dall'entrata in vigore della più bella Costituzione del mondo e 8 anni dall'inizio della battaglia per ottenere la nostra rappresentanza diretta al Parlamento italiano.

15 maggio 2026