

# **PROTOCOLLO D'INTESA**

**in materia di iniziative contro la discriminazione**

**tra**

**Regione Emilia-Romagna**

**Dipartimento Diritti e Pari Opportunità  
della Presidenza del Consiglio dei Ministri**

**ANCI, UPI, UNCEM, Lega Autonomie Locali**

**CGIL – CISL - UIL**

**Difensore Civico della Regione Emilia-Romagna**

**Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri**

**Consigliere di parità della Regione Emilia-Romagna**

**Organizzazioni Datoriali**

**Forum del Terzo settore, ARCI, ACLI, Caritas Emilia-Romagna**

**Organizzazioni emiliano-romagnole iscritte al registro di cui all'art. 5  
D.lgs215/03**

**Premesso che:**

Il tema della discriminazione assume nell'attuale contesto di grandi trasformazioni sociali e demografiche, un peso sempre più rilevante anche rispetto alle necessità di garantire a tutti i cittadini i propri e riconosciuti diritti.

Il tema dunque può riguardare tutti gli individui, pur se formalmente titolati di diritti di cittadinanza, qualora vengano percepiti come appartenenti ad una qualche "minoranza" o in qualche modo come "diversi".

L'art. 21 della “Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea” approvata il 14 novembre 2000 nel vietare «*qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali*» da un lato riconosce la problematicità e la possibile diffusività dei fenomeni discriminatori, dall'altro riconosce che i fenomeni discriminatori non si basano unicamente su caratteristiche razziali, etniche o religiose.

Questi principi ben si inseriscono nella tradizione normativa italiana che, a partire dall'art. 3 della Costituzione afferma che «*tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali*». La successiva normativa ordinaria concorre alla sua realizzazione pratica anche attraverso la ratifica di convenzioni internazionali e il recepimento di normative europee in materia<sup>1</sup>.

Come noto i comportamenti discriminatori possono colpire chiunque si venga a trovare nelle condizioni previste dal succitato art. 21 della “Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea” e dunque le risposte che tendono a contrastare tali condotte devono necessariamente rivolgersi a tutti i cittadini; nondimeno la significativa e improvvisa presenza di persone straniere che negli ultimi anni ha investito le regioni europee, e la nostra in particolare, rischia di polarizzare i casi discriminatori attorno a motivazioni etnico-razziali evidenziando, tra l'altro, anche situazioni di multi-discriminazione. Pertanto agire sul versante dell'origine etno-razziale è apparso a molti legislatori come particolarmente cogente e, conseguentemente, ha dato luogo a specifiche indicazioni normative, anche in Emilia-Romagna.

- 
- <sup>1</sup> ad esempio, l'art. 14 della legge 848 del 1955 di ratifica ed esecuzione della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del protocollo addizionale alla convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 che stabilisce che «*il godimento dei diritti e delle libertà assicurate nella presente convenzione deve essere assicurato, senza alcuna distinzione fondata soprattutto sul sesso, la razza. Il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o altre opinioni, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, di ricchezza, di nascita o ogni altra condizione*»;
  - la Legge Reale (n. 654) del 1975 di ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966;

L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna è infatti in una fase di crescita costante tale da raggiungere, al 31/12/2005, una presenza di 289.013 persone, pari al 6,9% della popolazione residente. La capacità di offerta di lavoro dell'Emilia-Romagna è tra i maggiori fattori di richiamo nei confronti dei cittadini di altri Paesi; a conferma di ciò basta osservare che sul totale delle assunzioni del 2004, oltre il 20% riguarda persone straniere e negli ambiti territoriali dove minore è il tasso di disoccupazione si riscontra una più marcata presenza di stranieri, spesso impiegati in ruoli scarsamente appetiti dagli emiliano-romagnoli. Una gran parte di tali unità lavorative è, soprattutto a partire dall'ultimo quinquennio, costituita da donne straniere impegnate prevalentemente nei servizi alla persona e alle famiglie.

Pur se le donne straniere non sono *ipso facto* ascrivibili esclusivamente ad un loro ruolo attivo nel mercato del lavoro, la presenza femminile costituisce comunque una quota quasi paritaria a quella maschile (al 31/12/2005 la percentuale di donne migranti raggiungeva il 48,10% contro una presenza del 39,99% al 1/1/1995). A ciò contribuiscono i sempre più frequenti ricongiungimenti familiari che rappresentano, tra l'altro, il successo e la stabilizzazione dei progetti migratori.

La presenza di numerose famiglie composta da stranieri comporta poi una correlata, forte presenza di minori in età scolare e prescolare (nell'a.s. 2005/2006 i minori stranieri rappresentavano l'9,54% della popolazione scolastica complessiva).

I fenomeni migratori, soprattutto quando raggiungono consistenze e rilevanze numeriche quali quelle che si verificano nella nostra regione, possono comportare, in assenza di efficaci e puntuali strumenti di governo, di monitoraggio e programmazione, situazioni di allarme tra i cittadini, rischi di pregiudizio, rischi di discriminazione diretta e indiretta e forme di discriminazione istituzionale che possono incidere negativamente sulle garanzie di piena coesione ed integrazione sociale.

Da questo punto di vista la Regione ha però, sin dalle prime fasi del fenomeno, predisposto e via via adeguato, appositi strumenti normativi (*Legge Regionale 14/1990* e *Legge Regionale 2/2003*). Inoltre, operando in accordo con gli EELL, le Parti Sociali e Associazioni del Terzo settore, ha attivato protocolli d'intesa mirati ad integrare la

---

- la legge 158/81 di ratifica della Convenzione OIL n. 143/1975 relativa al riconoscimento della

normativa nazionale e a favorire la coesione sociale, l'inserimento scolastico e lavorativo, la lotta alla tratta ed allo sfruttamento, l'emersione e il contrasto al lavoro nero etc. (si citano al proposito il *Protocollo d'intesa in materia di immigrazione straniera* del 2001 e il *Patto per la qualità dello sviluppo, la competitività, la sostenibilità ambientale e la coesione sociale* in Emilia Romagna del dicembre 2004).

Con la recente approvazione della L.R. 5/2004 "Norme per la integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche delle LL.RR. 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2" a cui ha fatto seguito l'approvazione *del programma triennale 2006-2008 per l'integrazione dei cittadini stranieri* (del. A.L. 45/2006) la Regione Emilia-Romagna non solo ha provveduto ad innovare il proprio impianto normativo ma, più in particolare, ha altresì fornito strumenti e linee d'azione per un'ulteriore incremento dell'inclusione sociale attraverso politiche per il lavoro, la scuola, l'accesso ai servizi (sociali, sanitari, casa, etc.) e per contrastare ogni forma di discriminazione.

#### **Visti:**

- l'art 44, comma 12 del TU di cui al D.lgs 286/98;
- le direttive 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro;
- i successivi D.lgs 215 e 216/2003 attuativi delle sopra citate direttive;
- l'art. 9, comma 1) della L.R. 5 del 24 marzo 2004 "*Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2*" che prevede che «*la Regione, con la collaborazione di Province, Comuni, terzo settore e parti sociali, eserciti le funzioni di osservazione, monitoraggio, assistenza e consulenza legale per gli stranieri vittime delle discriminazioni, dirette o indirette, per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, nonché per le situazioni di grave sfruttamento*»;
- l'art. 3, comma 4, lett. d) della stessa L.R. 5 del 24 marzo 2004 che dichiara tra le funzioni della Regione quella di osservazione e monitoraggio, per quanto di

---

uguaglianza dei diritti dei lavoratori successivamente ripresa all'art. 2 del D.lgs 286/98;

- competenza ed in raccordo con le Prefetture, del funzionamento dei centri di permanenza temporanea”;
- il libro verde del maggio 2004 della commissione Europea, Direzione Generale Occupazione Affari Sociali e pari opportunità, *Uguaglianza e non discriminazione nell'Unione Europea allargata* con cui si stabilisce che i principi di parità di trattamento e della non discriminazione sono al centro del modello sociale europeo e rappresentano uno dei capisaldi dei diritti e dei valori fondamentali dell'individuo alla base dell'unione Europea;
  - l'art. 17 “Piano regionale di azioni contro la discriminazione” contenuto nel Programma 2006-2008 per l'integrazione dei cittadini stranieri approvato con deliberazione dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna n. 45 del 7 febbraio 2006 che prevede lo «sviluppo e il consolidamento di una rete provinciale di soggetti pubblici e non, che a vario titolo di occupano di discriminazione, coordinati dalle singole amministrazioni provinciali e finalizzati ad elaborare specifici piani di intervento di ambito provinciale e in raccordo con il centro regionale sulle discriminazioni.»;
  - la Decisione n. 771/2006/CE con cui il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea hanno dichiarato il 2007 “Anno europeo delle pari opportunità” ponendo tra gli obiettivi quello di informare i cittadini che “tutti hanno diritto alla parità di trattamento indipendentemente dal sesso, dalla razza o dalle origini etniche, dalla religione o dalle convinzioni personali, da eventuali handicap, dall'età o dalle tendenze sessuali”;

#### **Dato atto che:**

a) la Legge Regionale e il successivo Programma 2006-2008 si ispirano ai principi di: pari opportunità per l'accesso ai servizi, riconoscimento e valorizzazione della parità di genere, effettivo esercizio dei diritti e contrasto al razzismo e alla xenofobia.

b) è stato istituito l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le pari opportunità ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo 215/2003. A tale Ufficio sono state demandate le attività «*per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, con funzioni di controllo e garanzia delle parità di trattamento e*

*dell'operatività degli strumenti di tutela, avente il compito di svolgere, in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica, anche in un'ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse discriminazioni possono avere su donne e uomini, nonché dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso»;*

c) l'art. 44 del TU 286/98 al comma 12 recita che spetta alle Regioni, in collaborazione con le Province e con i Comuni, con le associazioni di immigrati e del volontariato sociale, il compito di predisporre centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri, vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi e che tuttavia l'UNAR pur predisponendo convenzioni operative e protocolli d'intesa con le Organizzazioni Sindacali e Datoriali ed enti di terzo settore non ha, fino ad ora, coinvolto le Regioni e gli Enti locali nel suo sistema di monitoraggio limitando così, tra l'altro, la capacità di raccolta di segnalazioni dei casi di discriminazione.

**Tutto ciò premesso le Parti sottoscrivono e convengono quanto segue:**

Il protocollo d'intesa è indirizzato a supportare la creazione e implementazione di un Centro regionale da attivare entro il 2007 che interverrà, adottando un approccio trasversale ad attento alla dimensione di genere, basando la propria azione sulle quattro funzioni già richiamate dal programma triennale sopra citato, ovvero:

- *prevenzione*, per impedire la nascita e il formarsi di comportamenti discriminatori e per far sì che il principio di parità di trattamento diventi patrimonio educativo e culturale di ogni singolo individuo (es. campagne informative, incontri in ambito scolastico, attività di sensibilizzazione e confronto con gli enti locali, il mondo *non-profit*, le parti sociali);
- *promozione* e sostegno di progetti ed azioni positive, con diffusione delle migliori pratiche, volte ad eliminare alla base le situazioni di svantaggio, favorire la promozione di accordi e/o protocolli innovativi tra soggetti diversi caratterizzati da un reciproca responsabilizzazione su questa materia, e sviluppare studi, ricerche, corsi di formazione e scambi con altri Paesi appartenenti all'Unione Europea;
- *rimozione* delle condizioni di discriminazione, intesa sia come possibilità di ridurre o superare comportamenti discriminatori conseguenti ad atti e norme non univocamente interpretabili sia come possibilità di sanare una situazione caratterizzata da effetti

pregiudizievoli già realizzatesi, tramite l'offerta di opportunità di sostegno, assistenza, orientamento e consulenza legale;

- *monitoraggio e verifica* attraverso un lavoro di costante osservazione del fenomeno nel territorio regionale, collaborando con i soggetti istituzionali e del mondo associativo che a vario titolo si occupano di tutela contro le discriminazioni indicate dall'art. 21 della "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea" (di sesso, di razza, di origine etnica o sociale, di caratteristiche genetiche, di lingua, religione, di età, handicap, tendenze sessuali, ecc).

In particolare il Centro Regionale contro le discriminazioni si farà carico di:

- mettere in rete le iniziative locali coordinandole e operando per favorire le sinergie tra di esse attraverso lo scambio di idee e soluzioni omogeneizzando così gli interventi regionali;
- valorizzare al massimo le competenze e le esperienze di ciascun Ente pubblico, del terzo settore e degli altri soggetti firmatari il presente protocollo, che siano disponibili a partecipare a tale iniziativa;
- permettere la raccolta del maggior numero di segnalazioni possibili;

### **Impegni delle Parti firmatarie per la strutturazione, il monitoraggio e la valutazione della realizzazione dell'intesa**

- 1) Con la firma del presente protocollo la Regione provvederà:
  - alla definizione dei requisiti minimi per l'attivazione ed il funzionamento dei punti di riferimento antidiscriminazione (sportelli) che trasmetterà alle Province;
  - a riconoscere con atto formale i punti di riferimento antidiscriminazione attivati;
  - alla realizzazione delle azioni di coordinamento di sistema, alla predisposizione della scheda di segnalazione/rilevazione, alla strutturazione di un sistema di monitoraggio e alla predisposizione di una *web page*;
  - ad attivare forme costanti di collaborazione e confronto con l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali e con gli altri soggetti regionali, nazionali ed internazionali in particolare qualora intendano costituire analoghi Centri sovralocali;

- a promuovere in ogni sede i contenuti del presente protocollo nonché l'eventuale adesione di soggetti pubblici e privati di rilievo regionale impegnati nella tutela delle altre forme di discriminazione;
  - ad istituire un tavolo di coordinamento tecnico interassessorile al fine di raccordare le azioni e le iniziative in materia di anti-discriminazione e favorire la circolazione e lo scambio di informazioni all'interno dell'amministrazione regionale;
  - a curare la stesura del rapporto annuale del Centro regionale sulla situazione della discriminazione in Emilia-Romagna e sulle azioni di contrasto poste in essere;
  - a forme di sostegno economico per la realizzazione di azioni a livello locale.
- 2) Le Province, anche avvalendosi degli Osservatori già istituiti, sono chiamate a provvedere all'avvio e al coordinamento dei punti di riferimento dei rispettivi territori provinciali, ed agiscono da interfaccia con la Regione attraverso l'elaborazione di specifici piani di intervento ai sensi dell'art. 17 del Programma 2006-2008 per l'integrazione dei cittadini stranieri;
- 3) Le Province, anche attraverso la definizione di intese tra soggetti pubblici e privati dei rispettivi territori, avranno cura di coordinare, in sede locale, l'operatività degli sportelli tenendo conto delle forme di raccordo che le parti firmatarie intendono definire al fine di garantirne il più efficace funzionamento. Nella logica di rafforzare le eventuali esperienze di reti già attive in campi analoghi, le Province potranno coinvolgere, oltre alle realtà territoriali intenzionate ad aderire, le figure istituzionali ritenute più opportune (es: difensori civici, consigliere di parità, Consulte locali, URP, giudici di pace, patronati, centri antiviolenza, associazioni di migranti e di tutela dei diritti, associazioni iscritte al registro regionale, associazioni di donne migranti, organizzazioni per la tutela dei diritti dei disabili, delle persone anziane, degli omosessuali etc.);
- 4) Le parti (Enti locali, Parti Sociali, Associazioni di terzo settore) si impegnano affinché venga individuato ed attrezzato, valorizzando e rafforzando le esperienze degli sportelli informativi e delle reti di enti ed associazioni esistenti, almeno un punto di riferimento antidiscriminazione per Zona Sociale, di preferenza con sede nel comune capo-zona; i punti di riferimento antidiscriminazione, nell'ambito della raccolta e trasmissione degli atti di discriminazione, si impegnano a utilizzare e a far circolare materiali omogenei (schede, moduli, etc.) concordati a livello regionale;

Inoltre i soggetti partecipanti:

- se già sottoscrittori di protocolli d'intesa con l'UNAR si impegnano a partecipare a livello locale, quanto già convenuto in sede nazionale;
- si impegnano a sottoporre a verifica periodica i contenuti e gli effetti del presente protocollo, sulla base dei dati di monitoraggio raccolti e degli obiettivi specifici previsti nella programmazione operativa annuale;
- si impegnano ad avviare una valutazione delle politiche oggetto della presente intesa, anche secondo la prospettiva di genere ed a segnalare e diffonderne le buone pratiche sul territorio regionale e nazionale;
- si impegnano a diffondere i contenuti della presente intesa a livello regionale e locale promuovendone la coerente realizzazione;
- danno mandato alla Regione Emilia-Romagna di verificare, anche al fine di reperire e mobilitare ulteriori risorse finanziarie, la possibilità di:
  - a) una intesa con l'UNAR-Dipartimento Diritti e Pari Opportunità e con altri soggetti pubblici e privati interessati, in merito alla attuazione del presente protocollo;
  - b) partecipare a bandi e programmi nazionali europei in materia di lotta alle discriminazioni.

Associazione Africa e Mediterraneo	_____
Associazione Città Meticcia	_____
Associazione Famiglia Insieme	_____
Associazione Porta Aperta	_____
Associazione Xenia	_____
CEFA, Comitato Europeo per la Formazione e l'Agricoltura	_____
CESTAS, Centro Educazione Sanitaria Tecnologie Appropriate Sanitarie	_____
Cooperativa Sociale Dimora D'Abramo	_____
Cooperativa Sociale Il Mappamondo	_____
Cooperativa Sociale Montetauro	_____
Cooperativa Sociale Spazi Mediani	_____
Cooperativa Soldofa	_____
Cospe, Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti	_____
Reggio Terzo Mondo	_____
VIDES, Volontariato Internazionale Donna Educazione Sviluppo	_____
CARITAS Emilia Romagna	_____
ACLI Emilia-Romagna	_____
ARCI Emilia-Romagna	_____
FORUM TERZO SETTORE Emilia-Romagna	_____
A.G.C.I.	_____
CONFCOOPERATIVE	_____
LEGA COOP	_____
UNIONAPI	_____

C.I.A.	_____
CONFESERCENTI	_____
CONFCOMMERCIO	_____
COLDIRETTTI	_____
CONFAGRICOLTURA	_____
C.N.A.	_____
CONFARTIGIANATO	_____
CONFINDUSTRIA	_____
CONSIGLIERE DI PARITÀ DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA	_____
CONSULTA REGIONALE PER L'INTEGRAZIONE SOCIALE DEI CITTADINI STRANIERI	_____
DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA	_____
U.I.L- Emilia-Romagna	_____
C.I.S.L. Emilia-Romagna	_____
C.G.I.L. Emilia-Romagna	_____
Lega Autonomie Locali Emilia-Romagna	_____
UNCEM Emilia-Romagna	_____
UPI Emilia-Romagna	_____
ANCI Emilia-Romagna	_____
Dipartimento Diritti e Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri	_____

Anna Maria Dapporto  
Assessore Regionale Promozione Politiche  
Sociali ed Educative, Politiche per l'Immigrazione,  
Volontariato, Associazionismo, Terzo settore

---

Paola Manzini  
Assessore Regionale Scuola, Formazione  
Professionale, Università, Lavoro,  
Pari Opportunità

---

Bologna, 26 gennaio 2007