

**Fase preliminare all'attivazione dell'Osservatorio per lo studio della  
discriminazione nei Servizi del Comune di Roma**

a cura di

**Attilio Balestrieri e Raffaele Bracalenti.**

**Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali  
00186 Roma, Passeggiata di Ripetta 11  
tel. 06.32652401 – e-mail: [iprs@iprs.it](mailto:iprs@iprs.it)**

## Introduzione

Discriminazione vuol dire disparità di trattamento nei confronti di alcuni individui o gruppi: trattamento differenziato ed inferiorizzante, che contraddice i principi fondamentali di uguaglianza sociale e che rappresenta perciò un'espressione del mancato riconoscimento della pari dignità degli esseri umani. La discriminazione produce una riduzione delle opportunità e delle capacità materiali e psicologiche di coloro che ne sono fatti oggetto. Può essere sancita dalla legge, oppure può esistere come realtà di fatto ed esser perpetrata anche a dispetto delle leggi che tendono invece a prevenirla e contrastarla.

La messa in atto di comportamenti o strategie discriminanti è riconducibile a numerose motivazioni di fondo. Alcune sono di ordine economico e sociale: limitare l'accesso di "alcuni" alle risorse disponibili; altre di natura politica: escludere "alcuni" dai processi decisionali e dai meccanismi di gestione; altre ancora affondano le proprie radici in meccanismi psicologici, di cui il pregiudizio rappresenta un paradigma di riferimento. Motivazioni affatto univoche, che si intrecciano tra loro e danno luogo a configurazioni estremamente complesse.

Com'è noto, un trattamento differenziato ed inferiorizzante, in qualsiasi ambito della vita collettiva, può essere riservato ad una grande varietà di persone o di gruppi, individuabili in base a caratteristiche quali il genere, i tratti somatici, l'origine etnica, il portato culturale, il linguaggio, il ceto, il censo o la classe sociale, la confessione religiosa o le opinioni politiche, il comportamento sessuale, l'età o le condizioni di "disabilità" relativa.

Il progetto di Osservatorio per lo studio della discriminazione nei servizi del Comune di Roma ha un campo d'indagine circoscritto, limitato per l'appunto all'area dei servizi comunali, ed intende verificare quale sia il possibile ruolo giocato in quest'area dalla discriminazione nei confronti di una specifica categoria di "utenti": i cittadini stranieri immigrati.

Tale categoria è caratterizzata da una peculiare condizione di fragilità, che deriva dal concorso di una miscela di fattori: lo svantaggio sociale, il portato di elementi di "diversità" somatica e culturale, lo status giuridico di "straniero", cioè la non piena appartenenza alla comunità del paese ospite. Proprio a causa di questi fattori, in seguito alle radicali trasformazioni delle società occidentali in *affluent societies*, il tema della

discriminazione nei confronti dei cittadini stranieri immigrati ha progressivamente assunto una sorta di centralità, fino a diventare quasi l'emblema di tutte le altre forme di discriminazione.

Il trattamento riservato ai cittadini immigrati è così divenuto un nuovo banco di prova della capacità di promuovere lo sviluppo della società civile. Uno dei terreni su cui questa sfida si gioca è senza dubbio l'area dei servizi, che ha perciò assunto un'importanza primaria per le amministrazioni cittadine, poiché promuovere l'equità nell'accesso e nella fruizione delle prestazioni vuol dire garantire le condizioni atte ad "abilitare" quanti abitano gli ambienti urbani all'esercizio attivo della cittadinanza sociale. Ed è in questa luce che l'ambito dei servizi municipali, pur se non esaurisce l'intera area dei servizi, rappresenta comunque una risorsa indispensabile per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati nel tessuto della città ed un veicolo fondamentale di riconoscimento e partecipazione sociale.

La presente relazione riassume i principali risultati emersi nel corso della fase preliminare all'attivazione dell'Osservatorio. Il primo paragrafo, dedicato all'inquadramento teorico della nozione di discriminazione, vuole tracciare un percorso di riflessione finalizzato all'individuazione dei criteri necessari per definire gli aspetti salienti del fenomeno oggetto di studio. In particolare, con essa si intende proporre alla discussione comune i seguenti argomenti: a) l'opportunità di inquadrare la discriminazione come offesa rivolta a singoli individui in quanto rappresentanti dei propri gruppi di appartenenza; b) le prospettive che tale approccio offre ai fini delle metodologie di rilevazione, sia delle forme dirette di discriminazione, sia delle forme implicite, non intenzionali ovvero indirette; c) il significato delle rilevazioni relative ai risultati ultimi che la discriminazione produce, in termini di esclusione e marginalità sociale, a prescindere dalle modalità che l'abbiano effettivamente innescata e dei meccanismi attraverso i quali essa ha avuto luogo; d) l'importanza della raccolta delle testimonianze dei soggetti che ritengono di aver subito trattamenti discriminanti. Tenendo presenti gli obiettivi del progetto e le ragioni che inducono l'amministrazione a promuoverne la realizzazione, il secondo paragrafo raccoglie argomenti per la discussione delle possibili strategie operative e delle difficoltà che ciascuna di esse comporta. Sono infine presentate in allegato le azioni di desk research e di field research svolte nel corso della fase preliminare e le informazioni che esse hanno consentito di ricavare, ai fini della programmazione delle attività successive.

## 1. Note per la discussione sull'approccio al tema della discriminazione

La lotta alla discriminazione costituisce, da alcuni anni, una priorità nell'agenda politica dell'Unione Europea<sup>1</sup>. Il rinnovato impegno su questo fronte, per molti paesi membri, rappresenta anche una sollecitazione ad effettuare un cambio di prospettiva. Da sempre, tutti gli stati dell'Unione si sono formalmente assunti il compito prioritario di garantire l'uguaglianza dei cittadini, tuttavia, in alcuni di essi, tra cui l'Italia, si è a lungo ritenuto che l'uguaglianza andasse assicurata riconoscendo ad ogni individuo parità di diritti e di dignità, e che ogni sforzo dovesse andare nella direzione di rafforzare il sistema volto a fornire sempre maggiori garanzie in tal senso. L'uguaglianza sostanziale e formale di ogni essere umano di fronte alla legge e la pienezza dei diritti attribuita ad ognuno – fatta eccezione per le condizioni in cui tale pienezza non poteva essere garantita, come nel caso dei soggetti minorenni – ha così tradizionalmente costituito il presupposto in base al quale sanzionare e combattere ogni comportamento teso a discriminare negativamente “alcuni” soggetti a vantaggio di altri.

---

<sup>1</sup> Accanto alla Direttiva dell'Unione Europea del 29 giugno 2000, esplicitamente dedicata al tema della discriminazione razziale (“Race Directive”), basti citare la “Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione” del 22 novembre 2000 (COM 2000 757) in cui si legge che: *“Nel novembre 1999 la Commissione ha presentato un pacchetto di proposte per combattere la discriminazione. Il 29 giugno 2000 il Consiglio ha adottato il primo dei tre elementi del pacchetto, cioè la proposta di direttiva per combattere la discriminazione basata sulla razza o sull'origine etnica, che si applicherà nel campo dell'occupazione, della formazione, della protezione sociale (incluse la sanità e la sicurezza sociale), dell'istruzione e della fornitura di beni e servizi, incluso l'alloggio. Sul secondo elemento, cioè la proposta della Commissione di un programma d'azione comunitaria per combattere la discriminazione, il Consiglio ha raggiunto un accordo politico il 17 ottobre 2000. Il programma avrà una durata di 6 anni a partire del 1° gennaio 2001 e disporrà di un bilancio di quasi 100 milioni di euro per azioni di lotta alle discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. Le azioni devono concentrarsi su (1) l'analisi delle discriminazioni negli Stati membri e la valutazione dei metodi per combatterle, (2) il rafforzamento delle capacità delle organizzazioni che lottano contro la discriminazione attraverso scambi transnazionali ed il finanziamento base delle ONG e (3) la promozione della consapevolezza delle discriminazioni e delle misure per combatterle. Il Consiglio ha anche raggiunto un accordo sul terzo elemento del pacchetto anti-discriminazioni, la proposta della Commissione di direttiva quadro sulle discriminazioni in materia di occupazione fondate sulla religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali”* [pp.9-10].

Si riconosce così al singolo la facoltà di percepirsi vittima di forme di ingiustizia, ovvero di trattamenti lesivi della piena titolarità dei propri diritti. Ed è in quest'accezione che va letto, ad esempio, il dettato costituzionale tramite il quale la Repubblica si impegna a combattere ogni forma di discriminazione operata sulla base del sesso, dell'appartenenza "razziale" ovvero di lingua, confessione religiosa, credo politico o condizione sociale<sup>2</sup>.

Il criterio ispiratore di tale approccio trova fondamento nella sostanziale laicità dello stato e nella scelta di attribuire assoluta priorità al rapporto tra quest'ultimo ed il singolo individuo, cioè privilegiando e proteggendo la sostanziale individualità di ciascun soggetto. Data la laicità dello stato, elementi come "razza", "religione" o "convinzioni politiche" debbono essere assolutamente ininfluenti per l'accesso al diritto. Allo stato spetta invece la funzione fondamentale di impedire e sanzionare ogni discriminazione basata su quegli elementi.

Esiste certamente un gran numero di "attributi" che pure contribuiscono a determinare il profilo di ciascun individuo, quali per l'appunto la "razza", la "religione" o il "credo politico". Tuttavia essi sono considerati alla stregua di "fatti" privati, attinenti alla sfera delle libertà individuali, per definizione inaccessibile da parte dell'influenza dell'autorità centrale. Per lo stesso motivo, tali "attributi" non debbono essere registrati in nessuno degli atti che riguardino direttamente l'individuo, ed è proprio in questo senso che essi rientrano nel novero dei "dati sensibili"<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> L'articolo 3 della Costituzione della Repubblica Italiana sancisce il principio di uguaglianza sia formale, sia sostanziale. Nel primo comma si afferma infatti che: *"tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali"*. Oltre all'uguaglianza formale, nel secondo comma si afferma l'uguaglianza in senso sostanziale, intesa come compito della repubblica di *"rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese"*. L'uguaglianza viene dunque concepita sia come parità di posizione di fronte alla legge e divieto di discriminazioni basate sui fattori già menzionati (cioè trattamenti uguali per tutti), sia come compito dei poteri pubblici, che sono chiamati ad intervenire per eliminare i privilegi e le principali disuguaglianze prodotte dal sistema economico sociale, eventualmente adottando trattamenti differenziati, a favore dei più deboli, al fine di garantire anche a costoro la concreta possibilità di esercitare i propri diritti.

<sup>3</sup> Com'è noto, nell'ambito delle norme che regolano la raccolta ed il trattamento dei dati personali, una disciplina particolarmente rigorosa è riservata ai cosiddetti "dati sensibili", cioè i dati personali idonei a rivelare per l'appunto l'origine etnica, le convinzioni

In sintesi, la tradizione di cui s'è voluto ricordare alcuni tratti pone al centro l'individuo, inteso come singolo che appartiene al genere umano (a prescindere dal genere, dalla razza e da qualsiasi altra tra le variabili possibili, cioè: gli "attributi" di cui s'è già fatto l'elenco) e, di fatto, mette in secondo piano la dimensione dell'appartenenza di ciascun individuo a determinati gruppi. Ne deriva che l'attenzione si concentri tutta sul sostegno e sulla difesa dei fondamentali diritti dell'individuo, cioè sulle sue "libertà" (di parola, pensiero, associazione e quant'altro), qualunque sia la sua appartenenza di ordine biologico, sociale, etnico e culturale. Nella vita privata – dunque laddove lo stato non è chiamato ad intervenire, né deve inopportuno interferire con la vita del singolo – ciascuno è "libero" di esprimere e coltivare le esigenze connesse al mantenimento dei propri "attributi", nei cui confronti la stessa autorità statale, per ciò che riguarda la vita collettiva, si impegna ad essere "laica" – come prima si diceva – ovvero *blind* – come si usa dire nel mondo anglosassone – cioè: "indifferente", oppure, ancora: latrice di una sorta di "benigna noncuranza"<sup>4</sup>. Anche perché i principi della tradizione liberale, nel garantire i diritti dell'individuo, intendono altresì garantire, per estensione e per via indiretta, la tutela dei diritti relativi all'appartenenza di ciascun individuo a determinati gruppi. È paradigmatico a questo proposito l'esempio del diritto alla libertà religiosa delle minoranze, che viene mantenuto e protetto in base al principio del diritto di ciascun individuo alla libertà religiosa. Dunque ciascun individuo, a prescindere dal gruppo al quale appartiene, dovrebbe avere, *a livello individuale*, pari accesso al diritto (parità nel diritto di

---

religiose, le opinioni politiche, l'adesione a partiti politici, sindacati o altre associazioni, nonché i dati relativi allo stato di salute oppure alla vita sessuale. Il trattamento di queste informazioni è subordinato al principio primario della tutela dell'individuo e dell'identità personale, dunque al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali del singolo, nonché della dignità della persona.

<sup>4</sup> Espressione tratta da Will Kymlicka, che a sua volta l'ha presa in prestito da Nathan Glazer: "Lo stato non si oppone alla libertà degli individui di esprimere le loro caratteristiche culturali, ma non promuove neppure queste manifestazioni. Per dirla con Nathan Glazer, la reazione dello stato è caratterizzata da una "benigna noncuranza". I membri di gruppi etnici e nazionali sono tutelati dalla discriminazione e dai pregiudizi e sono liberi di cercare di conservare qualsiasi elemento del loro retaggio o identità etnica, purché vengano rispettati i diritti degli altri. Tuttavia, i loro sforzi hanno carattere privato; non è compito degli enti pubblici conferire identità o frapporre ostacoli di natura giuridica a forme di appartenenza culturale o di identità etnica. Questa separazione fra stato ed etnia precluderebbe ad ogni riconoscimento pubblico dei gruppi etnici e ogni ricorso a criteri etnici per la distribuzione di diritti, risorse e doveri" [1999, p.11].

accedere al diritto), se non nel caso in cui si verificano discriminazioni, che lo stato, *a livello individuale*, si impegna per l'appunto a contrastare.

Non si vuole qui entrare nel merito del dibattito tra *Liberals and Communitarians*, benché ad esso si sia implicitamente fatto cenno<sup>5</sup>. Il semplice rimando alla disputa sulla compatibilità tra diritti dell'individuo e diritti delle comunità rischierebbe ora di distogliere dalle finalità della presente relazione. Infatti, ciò che importa qui far presente è come oggi diventi sempre più difficile ignorare le difficoltà che gli approcci puramente egualitari comportano sul terreno dell'individuazione e del contrasto delle forme di discriminazione. Soprattutto laddove: a) si presentano in tutta la loro evidenza nuovi elementi di diversità che non sono, per così dire, occultabili (come nel caso dei tratti somatici, oppure del nome da cui si può evincere l'origine o l'appartenenza di una persona) e b) il portato di diversità di alcuni individui configura la necessità, non di rado "inedita", di ricorrere a trattamenti differenziati (come nel caso del rispetto di particolari norme culturali o religiose). Si tratta di casi di frequentissimo riscontro in tutti i contesti a forte caratterizzazione multietnica, interessati da flussi migratori sempre più consistenti, e che sono in ciò sufficienti a mettere in evidenza i punti critici di quella concezione egualitaria dello stato che potremmo definire di ispirazione "francese".

L'evidenza del carattere sempre più multiculturale delle *affluent societies* ha fatto così percepire inadeguati gli strumenti sinora utilizzati per confrontarsi col fenomeno in oggetto, ed ha contemporaneamente indotto a rivolgere lo sguardo verso altri approcci<sup>6</sup>. In primo luogo verso gli approcci

---

<sup>5</sup> Il riferimento al titolo del libro di Mulhall e Swift [1992] vuol ricordare come, in antitesi con quanto affermato dai sostenitori della centralità dell'individuo (la classica tradizione liberale), abbia recentemente conosciuto una valida affermazione l'insieme delle teorie comunitarie che, com'è noto, rivendicano invece una sorta di primazia della comunità di appartenenza, intesa sia come valore in sé, sia come vocabolario di pratiche e modelli di comportamento, indispensabile per la definizione dell'identità dei singoli soggetti. In estrema sintesi, la contrapposizione tra individualismo e comunitarismo verte sull'opportunità di riconoscere alla dimensione comunitaria un'insieme di bisogni, dunque: di diritti, indipendenti da quelli che sono inerenti alla sola dimensione individuale. Tale contrapposizione ruota anche attorno alla diversa concezione del processo di costruzione della personalità dell'individuo, ovvero sul maggiore o minor ruolo che i fattori "sociali" giocano in quel processo. Per la disamina dei rapporti tra pensiero liberale e multiculturalismo, con particolare riferimento al tema della formazione dell'identità, si è fatto riferimento, tra i molti testi disponibili, alle analisi proposte da Davide Sparti [1996] e da Charles Taylor [1989].

<sup>6</sup> Come sostiene ancora Kymlicka: "*I diritti umani tradizionali non sono in grado di risolvere alcuni dei problemi più importanti e controversi in merito alle minoranze culturali. Quali lingue devono essere riconosciute nei parlamenti, negli uffici pubblici e*

e le relative strategie messe in atto nelle società anglosassoni, per tradizione più use a considerare la discriminazione non come un fatto che riguarda il singolo nel suo rapporto con lo stato (o con altra controparte) ma, al contrario, come un fatto che interessa un gruppo – il gruppo discriminato – e l’agente che opera la discriminazione<sup>7</sup>. In quest’accezione, la stessa

---

*nei tribunali? Ogni gruppo etnico e nazionale deve poter accedere a forme di istruzione a finanziamento pubblico svolte nella propria lingua madre? [...] Gli incarichi politici vanno distribuiti secondo criteri di proporzionalismo nazionale o etnico? [...] Quale grado di integrazione culturale va richiesto agli immigrati e ai rifugiati prima di concedere loro la cittadinanza? Il problema non sta nel fatto che le tradizionali dottrine dei diritti umani forniscono una risposta sbagliata a queste domande, ma risiede nel fatto che spesso esse non ci danno alcuna risposta. Il diritto alla libertà di parola non ci dice quale sia la politica linguistica più adeguata [...] Di solito queste questioni sono state affidate ai processi decisionali di tipo maggioritario vigenti all’interno di ogni stato. A mio avviso, in questo modo le minoranze culturali sono state sottoposte a significative forme di ingiustizia da parte della maggioranza, e i conflitti etnoculturali si sono acuiti. Per risolvere questi problemi in maniera equa occorre affiancare, ai tradizionali principi dei diritti umani, una teoria dei diritti delle minoranze” [1999, pp.13-4]. Per ribadire quanto già affermato nel testo: al di là della contrapposizione tra posizioni individualiste e comunitariste, citando le parole di Kymlicka si vuole ancora porre l’accento sul come i problemi che il multiculturalismo solleva, ovvero le sfide che esso invita a raccogliere, impongano la necessità di conciliare l’affermazione dei diritti dell’individuo con il riconoscimento dei diritti dei gruppi: “Una teoria completa della giustizia negli stati multiculturali deve includere sia i diritti universali, accordati agli individui a prescindere dalle loro appartenenze di gruppo, sia alcuni diritti differenziati per gruppo [...]” [p.15].*

<sup>7</sup> Un segno d’attenzione a questa concezione, per quanto fugace, si può rintracciare nell’articolo 43 del Testo Unico della Legge 40/98, mantenuto in vigore dalla più recente Legge 189/02. In esso si definisce atto di discriminazione “*il comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l’ascendenza o l’origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l’effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento, o l’esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica*”. Come scrive Vanna Palumbo a commento del testo di legge: “*Il principio di uguaglianza si coniuga, quindi, con quello di non-discriminazione. Per quanto riguarda quest’ultimo [...] la definizione offerta appare molto ampia, suscettibile di comprendere non solo le discriminazioni dirette, ma anche quelle indirette, che si verificano quando la distinzione sia compiuta sulla base di criteri apparentemente neutri, e pertanto non vietati, ma che applicati al destinatario producono un effetto di esclusione*” [Miele 1999, p.240-1]. In ciò, l’articolo fornisce testimonianza dell’adeguamento della normativa italiana alle raccomandazioni sovranazionali in materia di lotta alla discriminazione. Ma quel che in particolare interessa qui rilevare è il fatto che l’articolo in più punti connette le ragioni della discriminazione con l’appartenenza a determinati gruppi. Si legge ad esempio che: “*Costituisce discriminazione indiretta ogni trattamento pregiudizievole conseguente all’adozione di criteri che svantaggiano in modo proporzionalmente maggiore i lavoratori appartenenti ad una determinata razza, ad un determinato gruppo etnico o*

nozione di discriminazione assume infatti un significato più complesso: essa non rappresenta solo un comportamento lesivo della dignità dell'individuo ma, anche e soprattutto, un comportamento lesivo della dignità di un gruppo di individui, che identificano sé stessi e sono da altri identificati come tali in base a comuni tratti somatici, oppure alla comune origine etnica, al portato culturale, alla confessione religiosa e via dicendo. Vale ripetere che, ponendo l'accento su tale distinzione, non si vuole sminuire, tantomeno minimizzare, gli effetti dannosi che la discriminazione arreca al singolo individuo, il quale certamente è leso nella sua dignità personale e nei suoi diritti inalienabili. Interessa invece sottolineare come tale azione lesiva non venga apportata al singolo in quanto tale, bensì al gruppo di cui il singolo è il rappresentante, nel momento in cui subisce un trattamento discriminatorio. Infatti, affinché si possa parlare di discriminazione, è necessario dimostrare che un trattamento differenziato, con modalità inferiorizzanti, sia ripetutamente e costantemente messo in atto nei confronti di soggetti identificati sulla base di determinati "attributi" (cioè identificati come appartenenti a determinati gruppi), dunque indipendentemente dal loro comportamento di singoli individui e, in alcuni casi, persino indipendentemente dal fatto che essi, in quanto singoli individui, si riconoscano o no come appartenenti al gruppo con il quale vengono identificati.

È paradigmatico in tal senso l'esempio del cartello recante la scritta: "non si affitta ai neri". Il trattamento differenziato, e l'azione lesiva che in maniera chiara ed inequivocabile esso implica, non è rivolto contro un singolo, in ragione delle sue caratteristiche di individuo o del suo comportamento individuale. Esso è invece diretto contro lo stigma (il segno dell'appartenenza ad un gruppo) di cui alcuni individui sono portatori: i "neri". Non è leso il diritto dell'individuo di accedere ad un alloggio bensì il diritto di un gruppo di accedere al riconoscimento di pari dignità. Per un verso, ed è qui che risiede la discriminazione, si nega l'appartenenza dell'individuo al genere umano e ad essa si antepone la sua appartenenza ad un gruppo, in base all'essenza del gruppo stesso. Un'appartenenza alla quale l'individuo, qualunque sia il suo comportamento, non può sottrarsi<sup>8</sup>.

---

*linguistico* (la sottolineatura è di chi scrive), *ad una determinata confessione religiosa o ad una cittadinanza e riguardano requisiti non essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa*".

<sup>8</sup> Il fenomeno della negazione della pari dignità dell'individuo in base al suo far parte di un gruppo razzializzato è stato ben evidenziato da un gran numero di autori, uno per tutti: Frantz Fanon. Si vuole qui precisare come la discriminazione sia una realtà complessa, che sarebbe fuorviante far coincidere *tout court* col razzismo. Tuttavia, ed è questo il senso dell'esempio riportato nel testo, la riflessione sul razzismo consente di

In questa luce, il senso dell'azione contro la discriminazione non risiede solo nella garanzia dei diritti dell'individuo (che, proprio per le ragioni per le quali è discriminato e nel momento in cui subisce un'azione discriminatoria, è negato nella sua stessa esistenza di individuo) bensì nell'affermare che a qualsiasi gruppo va riconosciuta e conferita pari dignità, dunque che l'appartenenza ad un qualsiasi gruppo non costituisce di per sé una sorta di valore negativo e, pertanto, non deve mai costituire motivo di trattamento ineguale ed inferiorizzante.

Il punto nodale di quest'approccio risiede nel fatto che la prova dell'avvenuta discriminazione trova fondamento nella ripetitività di atti o pratiche – ovvero nell'esistenza di norme da cui derivano quegli atti e quelle pratiche – i quali tendono ad arrecare danno ad “alcuni” soggetti esclusivamente in ragione del fatto che tali soggetti possono essere ritenuti parte di un gruppo identificato sulla base di elementi quali “razza”, “etnia”, “cultura”, “religione” e quant'altro<sup>9</sup>. Ne deriva che – fatto ancor più rilevante – proprio dalla possibile raccolta di tali evidenze, statisticamente rilevabili, la discriminazione può essere identificata, quindi combattuta.

Lo studio della letteratura mostra come le maggiori difficoltà di individuazione della discriminazione sono dovute principalmente al fatto

---

comprendere meglio anche il funzionamento delle forme di discriminazione che non si appuntano sulla sola variabile “razziale”.

<sup>9</sup> È utile ricordare come un criterio analogo si possa rinvenire nella teoria economica della discriminazione laddove essa descrive come il prezzo a cui avviene una transazione è influenzato da caratteristiche specifiche dei partecipanti alla transazione, indipendentemente dalle caratteristiche del bene o del servizio oggetto della transazione stessa. In tal senso si parla di differenze salariali fra maschi e femmine o fra gruppi etnici e di differenze di canoni d'affitto tra categorie di individui. Si legge nell'Enciclopedia UTET alla voce “Discriminazione, teoria economica della”: “*Supponiamo, per esempio, che un imprenditore debba scegliere fra assumere un lavoratore appartenente all'etnia B (nella letteratura americana, tipicamente un bianco, per ovvi motivi) oppure uno appartenente all'etnia N (un nero). Egli non sa se il primo è migliore del secondo, e non ha modo di scoprirlo, tuttavia sa che normalmente i membri dell'etnia B hanno un'istruzione migliore e sono quindi più qualificati di quelli dell'etnia N, e assumerà quindi il primo. Ora, se la situazione è generalizzabile nel senso che i membri dell'etnia N fanno di avere maggiori difficoltà ad essere assunti, e se come è plausibile ottenere una qualificazione professionale ha un costo, allora sotto condizioni abbastanza semplici e plausibili molti più membri dell'etnia N rispetto a quelli dell'etnia B giudicheranno svantaggioso acquistare tale qualificazione. Ciò naturalmente rafforza la convenienza dell'imprenditore tipico ad assumere i secondi [...]*” [2003, p.486-7].

che la discriminazione è indiretta<sup>10</sup>. Appare perciò evidente che la massima attenzione si debba rivolgere verso quelle manifestazioni in cui l'intento discriminatorio non è reso esplicito dall'attore che discrimina, oppure non è considerato tale in termini di legge. Infatti, laddove l'intenzione discriminatoria sia esplicita e chiaramente riconoscibile (come nel caso di cui si parlava prima) non sorgono dubbi di sorta, e risulta anche poco rilevante la raccolta dei dati statistici che possano confermare gli effetti negativi di queste forme di discriminazione oppure la ripetitività del comportamento che tende a danneggiare un determinato gruppo. La raccolta dei dati è invece assolutamente indispensabile laddove sono messe in atto azioni che tendono a danneggiare occultamente "alcuni" soggetti.

Pur nella consapevolezza di dire alcunché di nuovo a coloro che si occupano di pregiudizi e meccanismi di razializzazione, si ritiene tuttavia utile ricordare queste poche nozioni perché esse consentono di precisare le difficoltà con cui l'Osservatorio sulla discriminazione nei servizi è chiamato a confrontarsi.

A partire infatti dalla nozione di discriminazione precedentemente discussa, potrebbe essere opportuno prendere in esame due ulteriori questioni, più strettamente inerenti al tema della rilevazione e dell'eventuale misurazione della discriminazione "criptica" o indiretta.

Tenendo ancora presente, per sola comodità espositiva, l'esempio sopracitato del cartello discriminante nei confronti dei "neri", bisogna comunque considerare se i dati che depongono per un'eventuale difficoltà da parte di costoro nell'accedere all'alloggio debbano essere interpretati come segno dell'esistenza di meccanismi discriminatori oppure debbano essere chiamate in causa altre ragioni, quali la minor disponibilità economica di questi soggetti, la mancanza di efficaci reti di relazioni sociali, l'incompleta padronanza della lingua e quant'altro. In sostanza: l'esclusione o la marginalità potrebbero non esser prodotte da atti e pratiche discriminatorie, né dirette, né indirette, né esplicite, né occulte. La discussione di questa eventualità ha certamente un valore teorico e, dal punto di vista operativo, è di fondamentale importanza, soprattutto laddove gli interventi tesi a contrastare o a far cessare le azioni discriminatorie debbano essere effettuati per via giudiziaria. Poiché, in tal caso, l'intervento

---

<sup>10</sup> Una breve disamina della letteratura in merito alla distinzione tra discriminazione diretta e indiretta, intenzionale e non intenzionale, legale o iscritta nelle pratiche sociali, è stata già raccolta nel precedente documento di presentazione del progetto (Ipotesi progettuale per un Osservatorio sulla discriminazione del Comune di Roma, marzo 2003) al quale eventualmente si rimanda.

*ex lege* deve fondarsi sull'individuazione sufficientemente chiara del reato di discriminazione. Tuttavia, nell'ambito degli obiettivi di questo progetto, la distinzione tra forme di discriminazione accertate perché sanzionabili e forme di discriminazione che non possono essere perseguite per via giudiziaria perde parzialmente di significato. Ciò perché l'Osservatorio propone un approccio di carattere sociale al tema della discriminazione, con l'intento di produrre trasformazioni culturali (promuovere la cultura dell'uguaglianza e della non-discriminazione) piuttosto che di agire per via sanzionatoria. Infatti, di fronte al fenomeno della discriminazione, l'obiettivo socialmente condiviso è quello di ripristinare forme di equità sociale, cercando di annullare le cause che conducono un determinato gruppo a permanere in condizione di svantaggio. Si ha perciò il convergere di due tendenze: l'una fondata sui valori della solidarietà sociale e sull'impegno nell'equa redistribuzione delle risorse; l'altra fondata su una posizione prudenziale che induce a presumere l'esistenza di un meccanismo discriminatorio anche laddove nessuna evidenza sia riscontrabile se non negli effetti ultimi che esso produce. Inoltre, in questi casi è invalsa la tendenza a considerare che anche in assenza di agenti discriminatori debba costituire un impegno della società la rimozione dei meccanismi che possono escludere o marginalizzare un gruppo sociale. Si ritiene cioè che la discriminazione risieda nell'ordine delle cose e che la realizzazione dell'obiettivo dell'equità sociale richieda necessariamente l'implementazione di interventi di riequilibrio in grado di ridurre o pareggiare le condizioni di svantaggio di alcuni gruppi, le quali sono peraltro oggettivamente statisticamente<sup>11</sup>.

Venendo poi a considerare la specificità del campo di osservazione del progetto, cioè l'area dei servizi, è senz'altro necessario discutere su quali aspetti dell'erogazione dei servizi stessi sia opportuno prendere in esame. Certamente la piena uguaglianza di accesso al servizio, a parità di diritti (ovvero l'uguaglianza formale) costituisce l'ovvio punto di partenza. Tuttavia, in un secondo momento, diventa indispensabile passare alla verifica della qualità del servizio. In questa fase, si pone la questione di individuare alcuni indicatori. Essi possono riguardare le risorse allocate per

---

<sup>11</sup> Su questo assunto si basa peraltro la nozione di "razzismo istituzionale" di cui per primi hanno parlato Stokely Carmichael e Charles Hamilton, in riferimento al contesto statunitense della fine degli anni sessanta del Novecento. Secondo questi autori, quando la discriminazione smette di essere esplicita e palese, tende a radicarsi in pratiche routinarie, ormai intrinseche al funzionamento sociale. Essa diventa perciò una peculiarità strutturale del sistema (iscritta nella struttura sociale, tramandata attraverso le politiche ed il consolidarsi delle procedure, diffusa in tutti i settori). In sintesi: un insieme integrato che produce una sorta di catena infernale o di circolo vizioso, denunciato ad esempio dalle efficaci descrizioni di Withney Young.

specifiche categorie; oppure la segregazione di alcuni gruppi in servizi notoriamente meno efficienti; o, ancora, la disparità di trattamento, da parte della macchina burocratica, che rende più difficile l'ottenimento di un servizio da parte di alcuni gruppi.

Riassumendo, si può affermare che, in ordine a studiare e identificare meccanismi di discriminazione, è necessaria la raccolta di dati sistematici in grado di misurare il ripetersi di azioni lesive della dignità e/o dei diritti che vengono messe in atto nei confronti di persone, in ragione del loro essere identificabili in un gruppo riconoscibile su base etnica, razziale, religiosa, etc.

Riveste altrettanta importanza la raccolta di dati riguardanti l'eventuale condizione di disagio sociale che colpisca in modo più marcato alcuni gruppi e che non possa essere attribuita ad altre ragioni se non all'esistenza (anche presunta) di meccanismi di discriminazione occulta. Tenendo altresì presente, in quest'ultima ipotesi, che le cause che producono marginalità meritano comunque di essere rimosse, ripristinando condizioni di uguaglianza sociale, anche laddove non sia possibile evidenziare chiaramente il meccanismo attraverso il quale la discriminazione viene messa in atto.

Inoltre, nello specifico dell'accesso ai servizi, accanto alla verifica della compatibilità giuridica di eventuali forme di discriminazione che riducano l'accesso ai servizi sulla base di particolari condizioni (operando dunque una distinzione tra discriminazione legale e discriminazione illegale) si rende necessario acquisire dati sulla qualità e sull'efficienza del servizio, stabilite attraverso la comparazione col medesimo servizio che viene fornito al cittadino italiano.

Infine, sembra opportuno far presente la necessità di registrare casi che, seppur non facilmente computabili, possono costituire esempi di lesione dei diritti e della dignità. In particolare quei comportamenti che vengono rubricati sovente sotto il termine *racial harassment* e che possono a pieno titolo esser considerati forme di discriminazione. Valga come esempio: un'attitudine meno cortese e disponibile mostrata da chi eroga il servizio nei confronti di alcune categorie di soggetti. In quest'ambito, la raccolta delle informazioni si basa sovente sulla testimonianza dei soggetti che ritengono di aver subito trattamenti differenziati. A volte ci si muove sul terreno della discriminazione diretta (è il caso di insulti, minacce e quant'altro) definibile come tale in base alle forme previste dalla normativa. Molte altre volte, invece, il carattere subdolo dei gesti e dei comportamenti viene a configurare casi di discriminazione indiretta.

## Riferimenti bibliografici

- Bolaffi, G., Bracalenti, R., Braham, P., Gindro, S. (editors)  
2003 *Dictionary of Race, Ethnicity & Culture*, London – Thousand Oaks – New Delhi, Sage Publications.
- Cesareo, V.  
2000 *Società multiethniche e multiculturalismi*, Milano, Vita e Pensiero.
- Dworkin, R.  
2000 *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Cambridge – London, Harvard University Press.
- Habermas, J., Taylor, C.  
1998 *Multiculturalismo*, Milano, Feltrinelli.
- Kymlicka, W.  
1999 *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, il Mulino (Oxford 1995).
- MacIntyre, A.  
1981 *After Virtue: A Study in Moral Theory*, London, Duckworth.
- Miele, R.  
1999 *La nuova legislazione sugli stranieri*, Viterbo, Union Printing Edizioni.
- Mulhall, S., Swift, S.  
1992 *Liberals and Communitarians*, Oxford, Blackwell.
- Rawls, J.  
2001 *Justice as Fairness: a Restatement*, Cambridge - London, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rex, J.  
1986 *The Concept of a Multi-Cultural Society*, Coventry, University of Warwick.
- Somainsi, E.  
2002 *Uguaglianza. Teorie, politiche, problemi*, Roma, Donzelli.
- Soysal, Y. N.  
1994 *Limits of citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago-London, The University of Chicago Press.
- Sparti, D.  
1996 *Soggetti al tempo. Identità personale tra analisi filosofica e costruzione sociale*, Milano, Feltrinelli.

- Taylor, C.  
1989 *Sources of the Self*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Touraine, A.  
1997 *Pourrons-nous vivre ensemble. Égaux et différents*, Paris, Fayard.
- Walzer, M.  
1997 *On Toleration*, New York, Yale University Press.
- Wieviorka, M.  
1993 *Lo spazio del razzismo*, Milano, Il Saggiatore (Paris 1991).

## **2. Appunti sull'operatività: possibili aree d'attenzione e strategie d'azione dell'Osservatorio**

L'Amministrazione comunale di Roma ha ritenuto opportuno dotarsi di uno strumento di osservazione di fenomeni e, possibilmente, di registrazione di dati, che consentano all'Amministrazione stessa di verificare la capacità dei vari servizi di prevenire o contrastare l'insorgere di meccanismi di discriminazione. Tenendo presenti gli obiettivi del progetto, la fase preliminare all'attivazione dell'Osservatorio rappresenta un momento di riflessione su come questa struttura debba operare e, al tempo stesso, un primo tentativo di progettazione ed organizzazione della struttura medesima. Nel paragrafo precedente si è provveduto a riassumere alcuni tra i principali problemi che lo studio della discriminazione solleva. Contestualmente si è tentato di individuare le modalità su cui l'analisi delle forme di discriminazione possa basarsi.

Un primo elemento al quale prestare attenzione è il seguente: il Comune di Roma ha voluto dotarsi di uno strumento per misurare l'eventuale difficoltà dell'amministrazione ad erogare servizi in condizione di uguaglianza ai cittadini stranieri. Cioè ha ritenuto opportuno prendere in esame la sola variabile "straniero", scegliendo dunque di non operare, al momento, su altre dimensioni della diversità, quali la confessione religiosa, lo stigma razziale, l'appartenenza etnica. Le ragioni di tale scelta sono a nostro parere due:

- a) prendendo in esame la popolazione straniera, si ha di fatto la possibilità di valutare – tra l'altro – la presenza di comportamenti discriminatori legati non esclusivamente alla condizione giuridica ma anche ad altre determinanti quali quelle indicate sopra ("razza", "etnia", cultura, religione e quant'altro);
- b) la condizione di straniero è dato chiaro ed inequivocabile, legato ad uno status giuridico che non rientra tra quei dati sensibili (di cui s'è fatto cenno nel primo paragrafo) altrimenti difficilmente registrabili. Risulta pertanto più agevole verificare se questa categoria di soggetti sia più esposta al rischio di discriminazione. È evidente che sarà poi cura di coloro che realizzeranno la fase attuativa dell'Osservatorio accertare se all'interno dell'insieme "popolazione straniera", per definizione non omogeneo, il rischio di discriminazione possa avere una distribuzione non uniforme e sia suscettibile di essere rafforzato o diminuito nei confronti di "alcuni" stranieri, per l'influenza di altre determinanti.

Una volta chiarito il profilo della popolazione target, un secondo argomento è quello che riguarda la definizione dell'area di osservazione. È chiaro che essa dovrebbe includere l'intero insieme dei servizi dell'amministrazione centrale e delle singole municipalità. È altrettanto evidente che un piano operativo realistico deve necessariamente prevedere di restringere il campo ad alcune aree di priorità di osservazione. Meno immediata è invece l'adozione del criterio di scelta di determinati servizi o aree di interesse. Si può infatti privilegiare un criterio di tipo quantitativo, in base al quale orientare le osservazioni sul servizio o sui servizi ai quali maggiormente i cittadini stranieri fanno ricorso (qualora si disponga dei dati in tal senso). Oppure un criterio qualitativo, secondo cui è il valore simbolico o la rilevanza di un particolare servizio ad orientare la selezione del campo d'osservazione (ad esempio: l'accesso all'abitazione o agli asilo nido, oppure le pratiche di sepoltura). Ancora, si può far cadere la scelta sulle aree per le quali è possibile prevedere che la discriminazione sia più oggettivabile, dunque più facile da rilevare e quantificare (ad esempio: tramite la comparazione dei tempi di smaltimento delle pratiche riguardanti i cittadini stranieri e quelle riguardanti i cittadini italiani). Infine, tra le altre opzioni da valutare, basti citare: l'elicitazione e la rilevazione dei sentimenti soggettivi; la valorizzazione delle segnalazioni che giungono ai servizi; la possibilità di concentrare l'attenzione sulle aree di problematicità per come vengono segnalate dai responsabili dei servizi stessi.

Su questo versante, piuttosto che operare una scelta a priori, si ritiene opportuno che la scelta debba essere operata alla luce dei risultati emersi da una fase preliminare di indagine, che consenta di valutare le diverse opzioni teoriche.

Allo stato attuale, le indagini effettuate e gli strumenti di ricerca adottati (ascolto della popolazione straniera e dei responsabili degli uffici comunali; osservazioni dirette; interviste telefoniche al personale front desk; revisione ed analisi della normativa) consentono di giungere alle seguenti conclusioni:

- a) è opportuno che l'Osservatorio raccolga le segnalazioni e le informazioni provenienti direttamente dalla popolazione, secondo il modello delle politiche di *customer satisfaction*. Ciò consente di ricavare dati generali e prime indicazioni che risulteranno particolarmente significativi per individuare le aree ovvero i servizi maggiormente in rapporto con i cittadini stranieri (in questo caso, verrebbe soddisfatto il criterio di scelta basato sull'aspetto quantitativo). Si riscontra una netta convergenza sull'importanza di rilevare questo fenomeno da parte degli esperti stranieri consultati e dei cittadini immigrati finora intervistati. Stesse opinioni in merito

sono state raccolte in uno degli incontri con il comitato scientifico italiano. L'analisi della letteratura e delle sperimentazioni condotte in questo campo, inducono anch'esse a ritenere ampiamente condivisibile la scelta di coinvolgere l'utenza nella valutazione degli standard di servizio, anche su aspetti complessi quali quelli relativi alla discriminazione;

- b) i dati e le informazioni finora raccolti suggeriscono l'esistenza di una sorta di difficoltà specifica dell'utenza straniera, che riguarda fondamentalmente l'ottenimento di alcuni servizi di sportello. È stata cioè da più parti segnalata la difficoltà della macchina burocratica di adeguarsi, in termini di efficienza, alle esigenze della popolazione straniera (le segnalazioni riguardano in particolare le difficoltà degli uffici anagrafici, cui conseguono consistenti allungamenti dei tempi di espletamento delle pratiche). Ne danno conferma sia gli utenti stranieri, sia gli operatori dei servizi, sia le prime osservazioni effettuate sul campo (per quanto ancora insufficienti). Si ritiene pertanto opportuno predisporre la rilevazione di questi aspetti, anche per acquisire elementi conoscitivi che eventualmente consentano di migliorare l'efficienza del servizio. Alla luce dei primi risultati ottenuti, si ritiene altresì opportuno predisporre e sviluppare adeguatamente un piano di osservazione diretta;
- c) emergono dal dialogo con i responsabili dei servizi, alcuni casi che paiono interessanti per analizzare il funzionamento delle prassi e dell'applicazione dei regolamenti. Vengono infatti segnalate situazioni in cui, dato l'elevato numero di utenti stranieri, esiste il rischio di instaurare o consolidare prassi che potrebbero risultare discriminatorie (è il caso dei centri di orientamento al lavoro, esposti ad una sorta di momento critico, dovuto all'elevata affluenza di utenti stranieri). Per contro, in altre situazioni, l'applicazione di una normativa non discriminatoria in via di principio rischia di favorire la marginalizzazione dei cittadini stranieri (è il caso delle procedure per l'assegnazione degli spazi di vendita in luoghi pubblici: molte domande presentate da cittadini stranieri verrebbero escluse per ragioni formali, che sovente sarebbero invece da attribuire alle barriere linguistiche ed alla scarsa dimestichezza dell'utente straniero con le procedure amministrative). Si ritiene perciò altrettanto opportuno approfondire la rilevazione del fenomeno al fine di acquisire dati che consentano di effettuare una valutazione.

In conclusione, si tenterà di tracciare le linee di sviluppo delle azioni dell'osservatorio, per il primo anno di attività.

Come si diceva e come descritto in dettagli negli allegati, le indagini preliminari hanno ad esempio consentito di riscontrare alcune “carenze” nell’erogazione dei servizi. Ne costituisce un esempio la frequente assenza di materiale multilingue. Questa ed altre simili “carenze” non si configurano *tout court* come forme di discriminazione ma certamente rappresentano una sorta di **indicatore di base del grado di attenzione prestata alle esigenze dell’utente straniero**. Periodici monitoraggi in tal senso potrebbero essere ripetuti, anche al fine di mantenere alto il livello di sensibilità delle amministrazioni.

Diverso è il caso delle attività di **rilevazione delle opinioni dei cittadini stranieri utenti dei servizi**. Qui, lo scopo dell’azione non risiede nella misurazione dell’effettiva discriminazione, bensì nella rilevazione del livello di discriminazione percepito dall’utenza. Con l’intento di: a) individuare le aree in cui la percezione dell’utenza trova corrispondenza in fenomeni di vera e propria discriminazione, oggettivabili e misurabili, al di là della percezione soggettiva; b) cogliere gli elementi di disagio che l’utenza avverte, al fine di programmare campagne di comunicazione, atte a ridurlo. In sintesi: queste attività fanno riferimento alle tecniche di rilevazione della *customer satisfaction*, che costituiscono senza dubbio uno strumento cardine per la conoscenza del rapporto tra utenti e servizi. Ovviamente, tali tecniche dovrebbero essere “tarate” in rapporto alla realtà specifica del Comune di Roma.

Sul versante della **rilevazione del grado di efficienza dei servizi**, proseguendo nella direzione suggerita dalle indagini sin qui condotte, è possibile mettere a punto strategie di accertamento di forme di discriminazione quantificabili e dei relativi strumenti di misurazione. In sintesi: è segno di discriminazione il riscontro di un grado di efficienza nell’erogazione del servizio nei confronti di un determinato gruppo (l’utenza straniera) che risulti sensibilmente minore rispetto al parametro di riferimento (il grado “fisiologico” di efficienza nei confronti del cittadino italiano). L’obiettivo della rilevazione risiede dunque nel misurare l’efficienza del servizio per i cittadini italiani e per quelli stranieri. In tal senso, un importante indicatore di efficienza è la rapidità di erogazione della prestazione. Si possono tuttavia prendere in considerazione altre variabili, ad esempio il buon esito della procedura di erogazione della prestazione, qualora siano ritenute più significative. Mantenendo valida l’ipotesi di studiare la rapidità di erogazione, può essere preso in esame qualsiasi servizio base di sportello, presso il quale l’utente straniero sottopone all’amministrazione una richiesta, tale da poter essere analizzata in maniera relativamente esente da forme di discrezionalità e che comporti

un periodo di attesa per l'ottenimento della risposta: periodo che costituisce per l'appunto l'oggetto di misurazione. Ovviamente tale studio implica la messa a punto di una modalità di campionamento statistico, d'intesa con il servizio interessato, al fine di effettuare le opportune comparazioni col parametro di riferimento.

In accordo con quanto segnalato precedentemente, elementi esplicativi del **rischio di discriminazione connesso alle prassi** dei servizi possono emergere dallo studio di due aree. La prima è costituita dai centri di orientamento al lavoro, che si occupano di indirizzare gli utenti, in genere i minori, verso attività di formazione, per lo più di formazione al lavoro. Gran parte dell'utenza è straniera. L'attività di orientamento sembra comportare un significativo grado di discrezionalità, che potrebbe dar luogo al consolidamento di prassi di fatto discriminatorie (discriminazione sia diretta, sia indiretta). In tal senso, l'analisi delle modalità di orientamento e dei risultati dell'orientamento dovrebbe consentire di produrre evidenze statisticamente significative, da cui trarre inferenza sulla correttezza delle prassi. La seconda area è rappresentata dagli uffici che accolgono le domande per l'assegnazione degli spazi pubblici per il commercio. Essa offre l'opportunità di studiare l'effetto discriminante dell'applicazione di norme di per sé non discriminanti. È noto infatti come la richiesta di alcuni requisiti o l'adozione di determinati criteri di selezione, benché apparente neutri, esiti talvolta nella discriminazione positiva di alcuni gruppi e negativa di altri. Per queste ragioni, ed al fine di evitare l'esclusione dei gruppi a rischio di discriminazione negativa, è invalso l'uso di eliminare tutte le barriere formali che non sono essenziali ai fini dello svolgimento dell'attività prevista. L'area in oggetto ben si presta alla raccolta di dati relativi alle domande presentate ed a quelle rigettate e, eventualmente, alle cause del rigetto. Ciò fornisce materiale di riflessione utile per valutare se si configurino qui condizioni di discriminazione (indiretta) a discapito dei cittadini stranieri, dovute all'influenza di barriere formali, quale la competenza linguistica in italiano, che sono in grado di influire sull'erogazione del servizio.

Una descrizione esauriente e completa dei servizi e delle prassi, oltre a rappresentare un compito probabilmente irrealizzabile, esula dalle finalità della fase preliminare alle attività dell'Osservatorio, alla quale si riferisce la presente relazione. Innumerevoli altre azioni di ricerca da realizzare potrebbero essere enumerate. Allo stesso modo, le scelte di priorità qui presentate avrebbero potuto essere individuate diversamente. Si è qui invece voluto proporre alcune iniziative sperimentali per cominciare a verificare la fattibilità delle attività di osservazione, rilevazione e raccolta

dati, nonché la disponibilità e la volontà di cooperazione da parte dei servizi comunali.

Nel corso della fase preliminare, che ha condotto alla compilazione della presente relazione, sono stati effettuati sondaggi ed acquisite informazioni, ancorché non esaustive, in parte riportate negli allegati, che verranno integrate nei prossimi mesi. Ciò ha fornito comunque il materiale per proporre una prima riflessione sugli assunti teorici dell'attività dell'Osservatorio, sulla sua possibile strutturazione nonché sulle modalità di raccolta dei dati.