

GfK Gesellschaft für Kommunikation AG
Alte Landstrasse 139, CH-8800 Thalwil, Telefon 01 721 07 70, Telefax 01 721 16 51

MOVIMENTI MIGRATORI E FONTI DI VIOLENZA POTENZIALE

Studio empirico e analisi dello status quo
sulla base delle conoscenze acquisite
Misure da prendere e aspetti futuri da considerare
tenuto conto dei problemi
che si pongono in materia di accettazione

RIASSUNTO

Dietro incarico dell'Ufficio federale dei rifugiati, Berna

Gennaio 1992

RIASSUNTO E VALUTAZIONE DEI RISULTATI

Questo studio non intende essere una descrizione sociologica, bensì un'analisi della comunicazione destinata ad indicare a grandi linee quali soluzioni permettano di trasmettere alla popolazione un'immagine esatta della complessa problematica dei rifugiati. Per questo motivo la valutazione dei risultati qui riassunta si orienta su quegli accertamenti di psicologia della comunicazione che possono generare una necessità d'azione. Sarà quindi riferito e riassunto tutto quanto è necessario alla comprensione delle raccomandazioni presentate in seguito. Occorre inoltre ricordare ancora una volta che questo tipo di sintesi richiede notevoli semplificazioni. Tale infatti è il prezzo dell'inequivocabilità e della comunicabilità.

1. La xenofobia in Svizzera: fenomeno non ancora generalizzato

Secondo il giudizio della grande maggioranza delle persone intervistate che in un modo o nell'altro hanno a che fare per motivi professionali con i problemi di cui stiamo parlando, nei comuni si ravvisano pesanti oneri e preoccupazione, ma non si denota nella popolazione svizzera un fenomeno generalizzato di xenofobia o di chiara ostilità verso lo straniero, quanto piuttosto ed eventualmente di insicurezza. Si vedono chiaramente gli aspetti positivi dell'immigrazione, sia dal punto di vista economico, sia dal punto di vista culturale e demografico. Se realmente desiderata, l'integrazione dovrebbe essere aiutata e incoraggiata. Inoltre, pur essendo cosciente che in questo modo si aumenta la forza d'attrazione esercitata dalla Svizzera, la grande maggioranza delle persone desidera che, se pur con alcune modifiche, sia permesso ai rifugiati ed ai candidati all'asilo di lavorare. I loro alloggi dovrebbero trovarsi in zone moderatamente periferiche in vicinanza di agglomerati urbani. Tenore generale delle risposte: chi vive su suolo svizzero deve rispettare la legge ed i costumi svizzeri, in cambio sarà però trattato come uno svizzero. Una serie di interlocutori ci ha messo in guardia dalla nascente ostilità verso gli stranieri.

2. Sconcerto e confusione nella pubblica opinione

Secondo l'opinione di quasi tutti gli esperti da noi interrogati, almeno in questo momento, al problema concreto si sovrappone il significato psicologico. Quando i problemi finora affiorati sono trattati in modo adeguato, la maggior parte delle persone li ritiene sicuramente risolvibili. In futuro ci si potrebbe trovare di fronte ad una situazione realmente drammatica, per ora il problema consisterebbe piuttosto nella confusione creatasi su questo tema. Le conoscenze in proposito della popolazione sarebbero lamentevoli e deplorabile sarebbe la confusione semantica creatasi nella discussione politica pubblica. I concetti sarebbero stati a volte associati negativamente, a volte continuamente mutati di significato. La mancanza di univocità impedirebbe alla popolazione di farsi un'idea reale del problema. A ciò si aggiunge un'eccessiva legalizzazione del problema, che, oltre a rivelarsi inadeguata rispetto al problema stesso, comporta difficoltà concettuali per il pubblico.

I media hanno riprodotto ed amplificato tale mancanza di chiarezza ed hanno drammatizzato i contenuti. Tale drammatizzazione risalta particolarmente nelle trasmissioni televisive e nella stampa popolare. Nessuno dei nostri interlocutori, tuttavia, si è reso conto del modo in cui i media hanno trattato il tema dell'asilo e dei rifugiati: seguendo, cioè, una politica propria, sfumata d'ostilità, e lasciando trasparire una particolare antipatia per l'una o l'altra posizione, per un partito o per l'altro.

Potenziale di violenza nella popolazione

La grande maggioranza delle persone da noi intervistata ritiene che la conseguenza più pericolosa dell'immigrazione sia il potenziale di violenza che questo fenomeno suscita nella popolazione autoctona e la conseguente minaccia della pace pubblica nei comuni con un'alta percentuale di stranieri. A questo proposito i nostri interlocutori non si riferiscono tanto alle poche teste calde - a quegli attivisti e militanti estremisti che inalberano insegne naziste di cui non comprendono il significato e che cercano di affermare la propria personalità incutendo paura al prossimo - quanto piuttosto alla cassa di risonanza rappresentata da quella parte di popolazione che mostra "comprensione" di fronte ad atti di violenza, anziché considerarli un oltraggio per un paese civilizzato e condannarli pubblicamente.

Dallo studio sulla "Disposizione alla violenza nelle nuove regioni tedesche", condotto parallelamente a questo svizzero, risulta come in Germania la disponibilità alla violenza emerga ogni qualvolta la popolazione che si trova in una situazione opprimente e angustante ha la sensazione di essere abbandonata proprio da coloro cui incombe la responsabilità di risolvere il problema. In queste condizioni nasce nel cittadino il desiderio di prendere in mano il proprio destino. Nel ca-

so in cui non lo possa o non lo sappia fare, egli simpatizza allora per coloro che, in un simile frangente, hanno perlomeno tentato di agire.

4. Mancanza di una concezione politica univoca

Alla domanda se i politici, le autorità e gli enti competenti fossero all'altezza dei problemi posti loro dall'immigrazione, quasi tutte le persone da noi ascoltate, e che appartengono soprattutto alla cosiddetta classe politica, hanno risposto in modo negativo con sorprendente unanimità. Parte di loro ritiene che il problema della politica degli stranieri, come tale, non sia stato percepito e riconosciuto correttamente né, di conseguenza, sia stato messo al suo giusto posto; altri credono che i politici temano quella che suppongono sia la pubblica opinione e preferiscano, di conseguenza, assumere atteggiamenti populistici.

Mancherebbe, secondo i nostri interlocutori, una concezione politica univoca su come si debba affrontare la crescente pressione migratoria che, in futuro, rappresenterà una delle questioni decisive per la Svizzera e per l'Europa. Poiché in realtà si tratterebbe di un problema quantitativo, sarebbe necessario parlare di limitazioni. Affinché però tale argomento sia sostenibile e fattibile dal punto di vista politico e morale, occorre una concezione generale della politica degli stranieri. Essa dovrebbe, pur distinguendole, correlare la politica d'asilo e dei rifugiati con la politica d'immigrazione, sviluppare e stabilire i criteri secondo i quali si procede ad una diversa valutazione nei due ambiti, e dire chiaramente ciò che deve essere e ciò che non deve. Solo a questo punto, e trattati come singoli temi, strategie e modelli avranno un senso. Da tale concezione potrebbero infine dipendere le decisioni su provvedimenti quali il ricorso all'esercito o il ricorso alla protezione civile.

La summenzionata politica degli stranieri dovrebbe orientarsi sui Diritti dell'Uomo per quanto riguarda l'ambito dell'asilo e dei rifugiati e sugli interessi nazionali per quanto concerne il campo dell'immigrazione. Secondo le persone da noi intervistate, la formulazione di tale politica sarebbe necessaria per potere poi trarre decisioni politiche e non solo applicare ed amministrare la legge.

Mancanza di un'informazione aperta e di comunicazione

Il modo in cui è gestita l'informazione ufficiale, sia da parte del governo sia da parte dell'Ufficio Federale dei Rifugiati, è oggetto di critiche. Essa sarebbe dichiaratamente difensiva e troppo portata alla giustificazione. Si critica inoltre il fatto che essa tenda troppo spesso a voler suscitare l'impressione che le autorità abbiano la si-

tuazione "in pugno" e "sotto controllo". Mancherebbero invece l'attività di relazioni pubbliche nonché la costruzione dell'"immagine" attraverso una pubblicità chiara, aperta, offensiva e professionale. Secondo il parere dei nostri interlocutori, solo una politica chiara ed un'informazione aperta potrebbero far superare lo stato di sfiducia attuale.

Inoltre, in base all'opinione prevalente tra le persone da noi intervistate, i difetti della politica d'informazione prima menzionati sarebbero corresponsabili delle carenti conoscenze della popolazione riguardo alla problematica dei rifugiati. Se tale interpretazione sia corretta rimane una questione aperta. In ogni caso, è d'uopo chiedersi in questo contesto in che modo si possa presentare al pubblico la politica d'asilo senza che esista una concezione solida sul problema. A tale mancanza, come già detto, è imputabile anche la confusione di concetti rilevata nel corso dell'indagine.

Molti di coloro che abbiamo intervistato hanno un'immagine piuttosto negativa dell'Ufficio Federale dei Rifugiati. Tale valutazione dipenderebbe soprattutto dal fatto che l'Ufficio non ha mai svolto a suo favore alcuna attività di relazione pubblica in modo professionale. Dove manca il sapere, supposizioni e voci lo sostituiscono. Proprio di fronte all'enorme complessità del problema, la competenza e la credibilità dell'Ufficio sarebbero fattori decisivi che dovrebbero esprimersi nella sua Corporate Identity, creando così una delle premesse essenziali per accrescere la fiducia nella politica d'asilo.

Una eventuale propaganda dissuasiva nei possibili paesi d'emigrazione è ritenuta inopportuna dalla maggioranza delle persone da noi intervistate. In primo luogo tale politica non sarebbe molto credibile; in secondo luogo essa non terrebbe conto del fatto che la maggior parte dei rifugiati e dei candidati all'asilo non è sensibile a questo tipo di informazione poiché le motivazioni che determinano la partenza sono soprattutto d'ordine irrazionale; in terzo luogo le possibilità pratiche di svolgere una politica d'informazione negativa nei paesi d'origine, coinvolgendo ad esempio il servizio diplomatico, sarebbero estremamente limitate. La via più promettente da seguire sarebbe piuttosto quella di accordare sul luogo un aiuto allo sviluppo, che incoraggi i potenziali emigranti a restare nel loro paese.

RACCOMANDAZIONI

Non risponderebbe ai fini di questo studio dare una grande quantità di consigli particolari, volti a migliorare singoli problemi. Si tratta piuttosto di poche raccomandazioni generali, che permettano di delineare, almeno nell'ambito della comunicazione, soluzioni alla problematica dell'asilo e dei rifugiati. E' evidente che già dallo studio stesso è possibile trarre alcuni consigli. Fatta questa premessa, ci permettiamo alcune osservazioni.

Ovviamente le nostre conclusioni si basano sui risultati empirici di questa indagine. D'altra parte prendono anche in considerazione sviluppi su cui l'Ufficio Federale dei Rifugiati, mandante dello studio, non può esercitare alcuna influenza diretta. Le raccomandazioni qui esposte si limitano quindi a quello che, nell'ambito delle possibilità dell'ufficio, corrisponde non solo all'adempimento del mandato amministrativo ma anche del compito di comunicare. Se infatti la trasparenza verso l'esterno è condizione necessaria affinché la popolazione sia pronta ad accettare i provvedimenti presi dall'Ufficio Federale dei Rifugiati, spetta a quest'ultimo creare con l'informazione tale trasparenza. Per assolvere il mandato di comunicazione, esso dovrebbe sviluppare un progetto di Corporate Identity. In tale contesto è necessario prima di tutto chiarire alcuni concetti che sono in relazione con la sua attività organizzativa e di comunicazione:

RELAZIONI PUBBLICHE

COMUNICAZIONE

ORGANIZZAZIONE

* Relazioni pubbliche

L'ontogenesi di un concetto ne determina il significato, l'applicazione e l'uso. Tradotto e ripreso dal mondo degli affari americano, il termine "pubbliche relazioni" è comunemente inteso da coloro che oggi ritengono di svolgere tale professione come l'attività necessaria a dare prestigio ad un'impresa e ad aiutarla a dare di sé un'immagine che susciti fiducia e simpatia. Tale attività si basa sulla ferma convinzione che in questo modo si promuovono i propri interessi. Poiché il destinatario di tutti questi sforzi era ed è inequivocabilmente il

pubblico, anche la funzione dei mass media era ed è definita: essi dovrebbero o non parlare del tutto di un'impresa o parlarne solo in bene. Nel caso in cui non vi fosse nulla di positivo degno d'essere notato è necessario intervenire all'interno affinché si faccia qualcosa di positivo che possa suscitare l'interesse dei media. L'impresa non è sempre facile ed espressioni che le sono specifiche come "curare l'opinione", "effetto leva dei media" e "moltiplicatore" ne testimoniano il carattere tecnico e specialistico.

In una società pluralistica l'uso delle relazioni pubbliche per difendere i propri interessi non è solo legittimo ma auspicato. Non sarebbe infatti possibile bilanciare effetti divergenti se questi non fossero articolati in modo chiaro e non fossero portati a conoscenza del pubblico. Di conseguenza, le relazioni pubbliche, sia per definizione sia per intenzione, mirano ad un effetto calcolato in anticipo. Contraddicono però se stesse e i propri intenti quando nel loro sviluppo svolgono un'attività di propaganda volta a catturare la fiducia e la simpatia del pubblico: infatti una tecnica raffinata che abbia come unico scopo quello di suscitare simpatia e fiducia risulta subito meno simpatica e per nulla credibile. Condotte in questo modo le relazioni pubbliche hanno effetto contrario e mancano il loro scopo principale: quello di creare i presupposti dell'accettazione.

Sia la pubblicità sia le relazioni pubbliche svolgono un ruolo straordinario nella politica d'informazione, in particolare in quella di un'istituzione a carattere pubblico. Per ottenere l'effetto desiderato esse devono limitarsi a ciò che sono: una tecnica per rendere trasparente e comprensibile un contenuto complesso. L'accettazione, infatti, ha una chance reale solo se il contenuto del messaggio sembra accettabile al destinatario. E questo è il compito che le relazioni pubbliche devono riuscire ad assolvere.

Qualsiasi sia l'importanza rivestita dalle relazioni pubbliche nell'ambito della politica d'informazione, esse non possono, tuttavia, sostituirsi alla comunicazione.

* COMUNICAZIONE

Comunicare, in questo caso, significa soprattutto trasmettere ad altri un'immagine chiara della propria attività e dei progetti futuri affinché possano darne un giudizio. Significa inoltre mostrarsi aperti di fronte a tale giudizio, rispettarlo e tenerne conto nelle ulteriori decisioni. Contrariamente alle relazioni pubbliche, la comunicazione, già per definizione, si basa sul dialogo. Come scopo ha la partecipazione dell'individuo ad un processo il cui decorso è allo stesso tempo prevedibile e imprevedibile. La comunicazione si basa sulla partecipazione e caratterizza le società aperte. D'altra parte la società si riflette nel modo in cui comunica: dare a tutti i progetti immaginabi-

li la possibilità di realizzarsi ed a tutti i cittadini la possibilità di contribuire alla realizzazione della vita comunitaria. E' la partecipazione di ogni singolo che controlla il sistema, controllo che a sua volta si orienta in base alla realtà sociale e che, proprio per questo motivo, è realistico. In una società siffatta vale e deve valere la regola di lasciare perdere tutto quanto non si può comunicare. Infatti il consenso di base della società - che permette la soluzione non violenta dei conflitti e garantisce l'ordine interno della comunità - ha un valore ben più alto. E' nel consenso che, nella nostra società, si ravvisa la ragione.

Attraverso la comunicazione l'essere umano impara a conoscere il mondo. Attraverso la comunicazione lo Stato e le sue istituzioni devono fare conoscere se stessi e le loro decisioni ai cittadini. Poiché la comunicazione è un processo continuo e alternato, bisogna includervi il cittadino e le sue reazioni imprevedibili e incalcolabili, per trovare insieme a lui attraverso la comunicazione una soluzione ragionevole. Indipendentemente dalla forma che può assumere nel caso concreto, comunicare in questo ambito significa partecipare ed identificarsi. La via dell'accettazione è ardua. In una società male avveza, infatti, la partecipazione del cittadino è fonte di disordini e comporta proteste e confusione di argomenti e di emozioni che possono sembrare paurose e caotiche ad un pensatore razionale. Tuttavia, la partecipazione resta il modo più efficace, ancorché lento, di comprendere la crescente complessità del nostro mondo.

La partecipazione del cittadino qui menzionata non ha nulla a che fare con le elezioni generali o i referendum. Non si tratta della legittimazione democratica di una decisione e della sua ulteriore esecuzione, bensì di integrare il pubblico nel processo di ricerca della decisione. Di fatto, gli strumenti tradizionali non sono più sufficienti al controllo dei complessi problemi attuali.

In questo senso lo Stato e le sue istituzioni devono comunicare con i cittadini, con il pubblico. Tale comunicazione non deve avere riguardo di nulla e di nessuno. Deve enunciare fatti senza interrogarsi sugli effetti che il messaggio può avere sul pubblico. Se il cittadino vuole conoscere gli aspetti positivi vuole anche conoscere i lati negativi e soprattutto vuole sapere quali siano i motivi di accettare o di rifiutare una decisione.

La ricerca di una soluzione presuppone un processo di comunicazione. Sta all'Ufficio Federale dei Rifugiati organizzare tale processo.

*** Organizzazione**

Organizzare significa fare in modo che una determinata persona, in un momento e in un luogo determinati, compia un determinato atto. E' un concatenamento di svolgimenti calcolabili e calcolati e, nel senso più neutro del termine, è un sistema di comando. L'organizzazione, come tendenzialmente le relazioni pubbliche, cerca d'imporsi, in conformità con la propria natura. Dal punto di vista strettamente formale l'organizzazione non è comunicativa, ma la sua efficacia dipende dalla comunicazione. Di fatto, se la persona designata a compiere un preciso atto manca di motivazione, questa non agirà o, peggio, agirà male. Gli ordini non servono: come tutti sanno, la motivazione non si ottiene su comando, ma nasce identificandosi con la decisione, prima che essa sia passata alla fase organizzativa. Si tratta unicamente di prendere parte al processo di comunicazione che porta alla decisione.

Nel contesto delle nostre riflessioni, sottolineamo espressamente che, sul piano concettuale, l'organizzazione si situa tra la comunicazione e le relazioni pubbliche. Per essere efficace deve riservare alcuni spazi, seppure caotici, alla comunicazione. Una volta presa, una decisione deve essere presentata in modo chiaro e secondo i criteri della politica d'informazione. L'organizzazione è quindi molto più di un semplice regolamento di competenze, è fonte di impulsi creativi che stimolano il processo di comunicazione e lo canalizzano. Sta alla comunicazione fare una sintesi dei risultati, prendere una decisione e metterla in pratica. In questo senso l'Ufficio Federale dei Rifugiati dovrà organizzare il lavoro di comunicazione.

L'Ufficio Federale dei Rifugiati ha ricevuto, separatamente e per iscritto, alcune proposte concrete riguardo al lavoro di comunicazione.

Professor Hans-Christian Röglin