



Il Caffè Geopolitico

Briefing speciale n. 10 - 2018

Cambiare il trattato di Dublino. Come?

Dicembre 2018

di Lorenzo Nannetti e Marco Barone

Questo contenuto è dedicato ai soci dell'associazione: buona lettura!

Per info e contatti: soci@ilcaffegeopolitico.net



Il Caffè Geopolitico

Il Caffè Geopolitico è una associazione culturale, editrice della omonima testata giornalistica online, volta a promuovere la cultura degli Esteri in Italia attraverso l'analisi geopolitica e delle relazioni internazionali. Le pubblicazioni raccontano e spiegano tematiche politiche poco considerate nel nostro Paese, con uno stile accessibile a tutti.

www.ilcaffegeopolitico.net

Cambiare il trattato di Dublino. Come?

Briefing speciale n. 10

Autori: Lorenzo Nannetti e Marco Barone

Dicembre 2018

Impaginazione e grafica: Alberto Assouad

Per informazioni contattare

soci@ilcaffegeopolitico.net

Di che cosa parliamo?

- 3 Introduzione: la posizione italiana
- 4 Capire cosa vogliamo
- 6 Governo Tedesco
- 10 Governo Francese
- 12 Governi di Visegrad
- 15 Conclusioni

Nel dibattito politico italiano ed europeo si è molto parlato della modifica del Trattato di Dublino per consentire una redistribuzione dell'onere dell'accoglienza dei migranti tra i vari Paesi europei. Approvata nel 2013 (e conosciuta da allora come "Dublino III") prevede come principale aspetto che a un migrante sia proibito fare richiesta di asilo politico in più di un Paese membro dell'UE. L'effetto pratico più rilevante è che il regolamento di fatto forza i migranti a dover chiedere asilo nel Paese di prima identificazione, normalmente il Paese di ingresso, ponendo così le basi perché non possa proseguire oltre verso altre nazioni. A causa di ciò, l'onere maggiore dell'accoglienza rimane dunque concentrato in quei Paesi che si trovano alla frontiera dell'UE, in particolare Italia, Grecia e Spagna. Il rifiuto da parte degli altri Paesi europei di modificare il Trattato in ottica più solidaristica è stato vissuto in questi anni con frustrazione da parte non solo del governo italiano ma anche da parte dell'opinione pubblica: l'immagine di "un'UE cattiva che non ascolta le legittime richieste italiane" è infatti stato un *leit motiv* frequente su media e social network.

**Quando convincere
e quando
costringere i partner
internazionali?**

A dispetto dell'importanza di tale necessità, l'Italia ha però finora fallito nel promuovere una strategia negoziale coerente e si ha l'impressione che gran parte della stessa classe politica non sia del tutto cosciente di come impostarla. Partendo dal presupposto che in diplomazia, per convincere un altro attore a fare qualcosa, **o lo si convince o lo si costringe**, il punto rimane proprio quando e come impiegare l'una o l'altra strategia. Per questo motivo, il nostro lavoro intende fornire uno schema analitico di base che ci porti a capire quali siano le linee negoziali o costrittive che possano aiutare il governo Italiano ad ottenere ciò che chiede. Per farlo, partiremo da due premesse:

PREMESSA 1. Chi sono i nostri interlocutori?

Innanzitutto, è bene comprendere che tecnicamente non si negozia "con la UE", nel senso che in realtà si negozia con i singoli Paesi membri. Questo perché ogni modifica ai trattati deve essere approvata dagli altri Stati membri e così ogni iniziativa comune vale poco se i singoli stati poi non fanno la loro parte. Ne è un esempio chiaro [la redistribuzione di 120.000 migranti decisa ai tempi del governo Renzi](#) e poi rimasta inapplicata a causa dell'ostruzionismo di numerosi Paesi, o alla riforma del trattato di Dublino [proposta dall'Europarlamento](#) ma [finora bloccata dagli Stati membri](#), soprattutto per il veto di alcuni Paesi, in primis l'Ungheria. Dunque il problema non è "l'Europa" in quanto tale, ma la mancanza di solidarietà europea - spesso dovuta a governi (o ad opposizioni che spingono i governi ad analoghe posizioni) ostili alla distribuzione degli oneri. Il concetto "prima noi, poi gli altri" ha infatti un naturale esito nella mancanza di aiuti che colpisce il nostro Paese proprio quando "gli altri" sono l'Italia e gli altri Paesi che affrontano i flussi migratori.

Avendo ben chiaro tale aspetto, per semplicità (e con inevitabili approssimazioni) possiamo suddividere i Paesi con cui l'Italia va a trattare in 3 gruppi. Sono tre infatti le principali posizioni europee, due delle quali fanno capo a potenze europee di primo piano il cui appoggio risulta fondamentale: Francia e Germania. Convincere Francia e Germania risulta infatti fondamentale per avere l'appoggio anche dei Paesi che vanno loro al traino. Il terzo gruppo invece possiamo riassumerlo nel [gruppo di Visegrad](#) (tecnicamente Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia), ovvero nei Paesi dell'Europa centro-orientale che hanno una posizione di forte chiusura contro la migrazione (in primis l'Ungheria, ma non solo visto che al momento possiamo considerare anche Paesi come l'Austria che non appartengono al gruppo di Visegrad ma ne condividono le posizioni anti-migranti).

PREMESSA 2. Si negozia per proteggere i propri interessi.

Sembra banale, ma in realtà spesso non lo è: nessun negoziatore partecipa a un negoziato "per trovare un accordo". Ogni negoziatore in realtà partecipa per proteggere gli interessi della propria parte, in questo caso il proprio Paese. Questo significa che si rimane seduti al tavolo negoziale finché si ritiene che questo possa portare a un risultato utile o si ritiene che andarsene sia peggio. Viceversa, se si pensa che il negoziato non sia vantaggioso o che qualsiasi accordo sia peggio di continuare sull'attuale strada, si eviterà di negoziare. Questa premessa è fondamentale per capire se all'Italia convenga davvero una strada negoziale per modificare Dublino o non sia meglio percorrere altre strade. Allo stesso modo è fondamentale per capire se gli altri siano intenzionati a negoziare (o possano essere portati a negoziare in maniera

Si negozia "con l'Europa" o con i singoli stati?

vantaggiosa anche per loro), oppure se non sia possibile accorgersi subito come ogni tentativo sarebbe vano e, dunque, meglio allora provare subito altre strade. Immagineremo perciò di essere noi incaricati di negoziare con queste 3 controparti (Francia, Germania e Visegrad). Come veri negoziatori, pur nella semplificazione di un esercizio destinato al pubblico, ragioneremo su cosa si possa fare o, addirittura, se abbia senso un negoziato oppure no.

Capire cosa vogliamo

Per prima cosa serve partire da qualche considerazione sulla posizione italiana, perché è solo comprendendo cosa vogliamo e cosa ci aspettiamo che potremo poi avere ben chiaro come muoverci sullo scacchiere internazionale.

In termini di visione generale, che cosa è importante per l'Italia?

(Quale è la nostra necessità generale?)

Che i costi sociali ed economici della migrazione non siano sopportati solo dall'Italia ma divisi

tra i vari Paesi dell'UE, cosa che permetterebbe quindi di renderli meno pesanti per tutti – e in particolare per quei Paesi, come l'Italia, che finora ne hanno affrontati la maggior parte.

Quali sono gli obiettivi dell'Italia, in breve?

(Più precisamente, a cosa puntiamo?)

Ottenere una redistribuzione tra i Paesi europei dell'accoglienza dei migranti, sia quelli già arrivati sia i futuri.

Che cosa vorrebbe ottenere l'Italia in questo negoziato? Perché?

(Quale è l'obiettivo del negoziato?)

Una revisione del Trattato di Dublino che veda i migranti redistribuiti tra i vari Paesi membri dell'UE indipendentemente dal Paese di arrivo e identificazione. Questo permetterebbe di evitare che siano solo i Paesi di "frontiera", come l'Italia, che si affacciano sul Mediterraneo a sopportarne il peso economico e sociale.

Quale risultato è per l'Italia molto importante e quali risultati potrebbero essere comunque classificati come "sarebbe bello ottenerli se possibile"?

(Ci sono risultati "minimi" e risultati "massimi". Se non si raggiungono i "minimi", il negoziato può essere considerato un fallimento. I "massimi" sono aspetti non vitali ma ai quali possiamo comunque puntare se possibile. Quali sono?)

Importante: la modifica del trattato di Dublino attualmente in vigore oppure, in alternativa, almeno l'accoglienza dei migranti in vari porti dell'UE e non solo in Italia.

Se possibile: una distribuzione vincolante in quote dei migranti tra i vari Paesi europei fin da subito e retroattiva. Un maggiore finanziamento dell'UE all'Italia e agli altri Paesi di frontiera per affrontare i flussi migratori. Una politica comune per l'Africa e i flussi migratori nelle zone di origine e di transito, ora lasciata maggiormente a iniziative individuali o bilaterali (come fa ad esempio la Francia).

Negoziare ha un costo per l'Italia?

(Negoziare non è sempre senza conseguenze negative: anche solo "parlare" a gruppi terroristi tende a legittimarli, ed è quindi un qualcosa da considerare con attenzione prima di farlo. Qui non ci sono terroristi, ma vale la pena chiedersi: anche solo sedersi a un tavolo può danneggiarmi in qualche modo?)

I Paesi UE dialogano continuamente su temi di interesse comune, pertanto la via negoziale non ha particolari svantaggi o costi rispetto ad altre iniziative non negoziali se non l'eventuale perdita di tempo in caso di insuccesso – cosa che rafforza l'idea di capire bene prima se essa sia una strategia utile con tutti gli interlocutori, solo con alcuni, oppure con nessuno.

Interfacciarsi con Francia e Germania

Abbiamo detto che considereremo governo francese e governo tedesco come due interlocutori separati. Tuttavia, esistono alcune considerazioni generali da tenere a mente. Per l'Italia non è facile introdursi come "terzo" all'interno di quello che è di fatto un rapporto ([quello Franco-Tedesco](#)) molto diretto e quasi esclusivo. Visto dal punto di vista di Parigi e Berlino, in linea di massima sono rari i dossier franco-tedeschi nei quali ci sia l'aspettativa che

l'Italia possa giocare un ruolo. Ancora più difficile è pensare che l'Italia possa spaccare tale rapporto e introdursi come alternativa ad entrambi. I due paesi sono infatti legati da interessi talmente forti che nessuno nelle due capitali osa metterli in dubbio, nonostante le discordie che emergono periodicamente – dovute al fatto che in passato alcuni governi hanno trattato tali rapporti come prevalentemente economici, mentre altri gli hanno attribuito un valore decisamente politico. Berlino e Parigi si sono integrate in quei settori in cui erano più vicine. Del resto, tutto parte da lì: maggiori sono la vicinanza e gli impegni comuni, migliori sono le condizioni perché una politica di maggiore integrazione abbia successo anche nei fatti, sul terreno. Ovvero mostrare poi in dati e numeri quanto bene facciano le relazioni bilaterali.

Di fronte a tale rapporto, l'Italia è invece vista come un partner ondivago. La spesso diametrica differenza tra le politiche dei governi che si succedono non offre punti di riferimento stabili e anche rapporti più consolidati possono svanire da una legislatura all'altra. Questo, a sua volta, ci fa apparire come politicamente inaffidabili. Il

nostro tessuto economico rimane lontano dalle caratteristiche dominanti di quello tedesco e pur avendo indubbie eccellenze ha anche debolezze strutturali rispetto a quello francese (vedi dopo).

Questo porta a una situazione non piacevole da ammettere: l'Italia non gioca né può giocare la partita negoziale pensando di essere alla pari di Francia e Germania o che loro ci considerino tali. L'Italia è un partner fondamentale dell'UE e, grazie anche al fatto che dopo di noi (e soprattutto dopo l'uscita della Gran Bretagna) gli altri Paesi hanno anche meno "peso" politico ed economico, rimaniamo un punto di riferimento. Ma né Parigi né Berlino ci considererebbero mai alternativi l'uno all'altro. Al contrario, ciascuno dei due Paesi cerca e cercherà di usare l'Italia come sponda nei confronti dell'altro, soprattutto in sede UE, ma anche su dossier specifici non direttamente legati a Bruxelles. Ed è su tali dossier che l'Italia può provare a far valere la propria leva.

GOVERNO TEDESCO

Cosa sappiamo circa i loro interessi europei?

(Senza scendere troppo nel dettaglio, come si affacciano all'Europa, e quindi anche a noi?)

La Germania ha un tessuto economico praticamente nuovo perché costretta a reinventare la propria economia con la riunificazione. Questa si basa su circa 60 poli produttivi grosso modo coincidenti con i grandi centri urbani, i cosiddetti "cluster". Questi sono dei piccoli "ecosistemi economici" nei quali l'investitore - a seconda del settore - trova l'intera "value chain", supportata da appositi strumenti di accessi al credito. Perfino la modernissima Milano, a confronto con i

Quale è l'interesse ultimo dell'Italia riguardo al trattato di Dublino?



Fig 1. Angela Merkel (Foto Arno Mikkor).

cluster di Amburgo e Colonia, appare ancora indietro. L'Italia ha dalla sua i cosiddetti distretti manifatturieri, ma il livello di integrazione di quelli tedeschi rimane maggiore. Per questo motivo i cluster tedeschi sono vere e proprie calamite da investimento: [tutti i più grandi investitori internazionali vogliono investire lì](#), statunitensi, altri europei, cinesi, indiani, russi, coreani, giapponesi, australiani, canadesi... in pratica tutta la parte più produttiva del mondo investe in Germania. Questo permette a Berlino di non essere facilmente ricattabile dagli altri Paesi membri dell'UE.

Politicamente la Germania ha l'interesse a rimanere un Paese guida dell'UE ma a fronte di una difficile situazione politica interna (avanzata del partito populista di estrema destra [Alternative für Deutschland](#) - AfD - e posizioni

nazionaliste del Ministro dell'Interno Horst Seehofer) vuole anche preservare una stabilità politica propria. Vuole preservare l'UE e limitare l'espansione del populismo e del sovranismo, che ritiene essere minacce sia per la Germania stessa sia per l'intera UE.

Che cosa preme al governo tedesco in questo negoziato - e perché?

(anche loro vogliono tutelare i propri interessi, che non necessariamente coincidono con i nostri. Ogni accordo dovrà tenerne conto o verrà ignorato)

Evitare che una gestione incontrollata della migrazione dia ulteriore forza ai populismi in UE e Germania, in particolare al partito AfD.

Su quali dossier la Germania potrebbe volere l'appoggio italiano - e dunque fornirci una leva per avere l'appoggio di Berlino nel modificare il trattato di Dublino?

A livello di politica europea, Angela Merkel sembra aver abbandonato l'idea di far nominare un tedesco alla guida della Banca Centrale Europea (si parlava di Jens Weidmann della Bundesbank, poco gradito all'Italia) [per puntare invece alla Presidenza del Consiglio Europeo](#). Per l'Italia, che, anche di fronte alla propria opinione pubblica, ha l'interesse ad allontanare la Germania dalla guida della BCE, l'appoggio al piano Merkel costituisce una carta negoziale importante, e che non necessariamente ci porrebbe in contrasto con la Francia, che potrebbe puntare proprio alla BCE.

Per quanto riguarda temi come la politica estera dell'UE o anche quella dei Paesi europei verso terzi, la Germania è pressata dalle richieste francesi di maggior coinvolgimento. L'idea

francese - non nuova - è di creare un piccolo nucleo di Paesi “di buona volontà”, interessati a ottenere risultati che abbiano un reale impatto e non rimangano solo sulla carta: chi vuole si aggiunga rispettando le direttive di base di alto impatto sui temi. La Germania invece in casi simili prende tempo: politiche così decise non sono gradite al suo elettorato, a prescindere dal colore politico (perfino partiti estremi come AfD non propongono un’agenda di politica estera aggressiva, bensì una linea forse ancora più introspettiva di SPD e CDU). La ricetta per far accettare le cose al proprio elettorato è usare il principio del “multilateralismo” e in questo l’approccio è simile a quello dell’Italia. Per questo motivo avere un consenso più ampio possibile come giustificativo di un’azione politica è importante sia per Roma che per Berlino e può trovarci uniti su vari temi.

Un esempio recente è stato la [PESCO](#), ad esempio, dove l’approccio italo-tedesco è risultato chiaro, ha incluso molti Paesi piccoli che altrimenti sarebbero stati tagliati fuori da proposte alternative di Parigi e ha dunque costretto la Francia ad accettare l’iniziativa. Avere un tale allineamento sul metodo permette perciò all’Italia di giocare per macrotemi come la politica estera dell’UE e quella di Difesa.

In termini di rapporti con i grandi partner internazionali (Russia e Cina), nonostante la sua forza economica la Germania cerca sempre una sponda europea. Quando tratta con Mosca e Pechino, infatti, Berlino asserisce spesso correttamente che i temi economici sono competenza esclusiva dell’UE, per cui serve sempre riferire in Commissione per le decisioni finali. Questo permette di usare il peso diplomatico ed economico UE per contrapporsi ai grandi partner internazionali che altrimenti

sarebbero troppo imponenti per i singoli Paesi europei. La Francia invece, nei rapporti con Pechino, tende a preferire un approccio bilaterale, perché vuole negoziare singolarmente ogni aspetto per non dover accettare accordi potenzialmente dannosi – così facendo però il suo peso specifico (e dunque negoziale) ne risulta diminuito. Per l’Italia, che da sola affronterebbe gli stessi problemi, scegliere di appoggiare la posizione tedesca sarebbe utile per far fronte comune in sede negoziale, ottenere vantaggi nei pre-negoziati e contemporaneamente confermerebbe l’allineamento di metodo – anche questo sfruttabile come leva per i nostri interessi sul dossier migranti.

Un altro dossier è quello dei rapporti euroatlantici: anche in questo caso il nostro interlocutore in Europa rimane comunque la Germania. Berlino si trova in bilico, sempre più tentata dalla narrativa francese sull’indipendenza militare, ma timorosa di un “salto nel buio” visto che fino a pochi mesi fa la presenza di Washington è stata sempre vista come rassicurante. In pratica, l’Italia è per Berlino un’ottima sponda per mantenere stretti contatti con Washington dato che anche Roma

**Le divisioni interne
in Germania
possono ostacolare
l’Italia?**

non è totalmente convinta dall'iniziativa di difesa europea a spinta francese. Per il dossier Energia, infine, la Germania rimane un altro partner con il quale concordare su temi comuni soprattutto per quanto riguarda il discorso energie rinnovabili. E, legato a questo, vi è il tema dei legami energetici con la Russia che vede Roma e Berlino entrambi timorosi di eccessive ingerenze da parte di Mosca ma comunque interessati a stretti legami per quanto riguarda l'import di gas naturale via terra.

Ci sono gruppi all'interno del "campo" tedesco che hanno interessi contrastanti?

Il Ministro dell'Interno Seehofer, capo del Partito Conservatore Bavarese (CSU), ha recentemente abbracciato politiche di chiusura verso la migrazione, in opposizione alla Cancelliera Angela Merkel, [probabilmente per cercare di recuperare consensi in Baviera](#) dove AfD è in crescita. Nella classica situazione di bilanciamento della tensione tra rapporti esterni e rapporti interni, il governo tedesco deve bilanciare ogni eventuale apertura alle richieste italiane con la reazione di Seehofer, che potrebbe far cadere il governo stesso se considerasse di veder danneggiata la propria posizione elettorale. Tale divisione interna nel governo gioca pertanto a sfavore dell'Italia, ma Angela Merkel appare comunque ancora sufficientemente influente da poter imporre alla sua coalizione un accordo che aiuti comunque gli interessi della Germania.

Negoziare ha un costo per la Germania?

No, perché esso non implica un'immediata accettazione della posizione italiana e perché i Paesi UE dialogano continuamente su temi di interesse comune.

La Germania si sente obbligata a negoziare con noi su questo tema anche senza prospettive negoziali vantaggiose?

No. C'è una forte domanda interna rivolta al fermare il flusso di migranti e rimandare indietro anche una quota di quelli già in Germania (questo punto costituisce proprio parte della popolarità di AfD e della posizione di Seehofer) e non negoziando con l'Italia Angela Merkel eviterebbe spaccature sul tema con la sua coalizione. Berlino dunque al momento, in assenza di prospettive negoziali vantaggiose, non ritiene necessaria una revisione del trattato di Dublino e dati i numeri attuali dei flussi potrebbe essere incline a considerare sostenibile la situazione italiana.

Non fare nulla è un'alternativa realistica per l'Italia?

No, perché non fare nulla significa mantenere lo status quo. E lo status quo è proprio ciò che l'Italia non vuole mantenere.

Se si ottiene un accordo, quali sono le probabilità che verrebbe davvero rispettato?

La Germania è un partner che generalmente rispetta gli accordi - anche perché li firma solo se considerati vantaggiosi. Pertanto ogni accordo con Berlino circa la riforma del Trattato di Dublino è molto probabile che verrebbe rispettato.

Quali alternative esistono al negoziato per l'Italia - e sono percorribili e potenzialmente imponibili?

La Germania è economicamente e politicamente troppo forte in Europa per poter essere

“costretta” ad accettare un cambio di politica su Dublino (o su altri dossier) da un’Italia isolata. All’Italia serve come minimo l’appoggio francese per forzare Berlino su determinati dossier e, ipoteticamente, convincerlo a ritornare al tavolo del negoziato anche sul trattato di Dublino.

GOVERNO FRANCESE

Cosa sappiamo circa i loro interessi al riguardo?

La Francia ha un tessuto economico molto vario a seconda delle aree. Si passa dall’Ile-de-France, cuore finanziario e commerciale, a Tolosa, polo industriale e manifatturiero, alla Francia del sud, area agricola e turistica. Non è un Paese con lo stesso modello economico dei PIIGS (Portogallo, Italia, Irlanda, Grecia, Spagna), ma non si può considerare un’economia di stampo nord-europeo.

Il Presidente francese Emmanuel Macron sta cercando di trasformare l’Ile-de-France in un cluster di tipo tedesco [per vedere se la Francia possa creare qualcosa di simile](#), migliorando il modello dei 71 Pôles de Compétitivité esistenti. L’obiettivo di medio periodo è rendere l’economia francese più vicina a quella tedesca - pur coscienti che non si possa replicare il modello che in Germania, come detto, ha potuto beneficiare della ricostruzione post-riunificazione.

La Francia ha l’interesse a rimanere un Paese guida dell’UE e a proporre determinate riforme in vari campi, tra cui: economia, sistema bancario, difesa. Vuole preservare l’UE e limitare l’espansione del populismo e del sovranismo, che ritiene essere minacce sia per la Francia sia per l’intera UE.



Fig 2. Emmanuel Macron (Foto Official Leweb Photos).

Che cosa preme al governo francese in questo negoziato - e perché?

Evitare che una gestione incontrollata della migrazione o un’apertura all’Italia senza tangibili contropartite da “vendere” all’opinione pubblica dia ulteriore forza ai populismi in UE e Francia, in particolare i partiti di destra di Marine Le Pen (Rassemblement National, erede del Front National collassato dopo la vittoria di Emmanuel Macron), Nicolas Dupont-Aignan (Debut la France) e Florian Philippot (Les Patriotes).

Su quali dossier la Francia potrebbe volere l’appoggio italiano - e dunque fornirci una leva per avere l’appoggio di Parigi nel modificare il trattato di Dublino?

In Europa la Francia desidera avere degli alleati forti per mettere in minoranza la Germania non solo dal punto di vista giuridico quando si vota in sede UE, ma proprio dal punto di vista politico.

Per quanto riguarda l'economia dell'Eurozona, l'Italia e la Francia hanno molti punti in comune, a partire dal fatto che entrambe soffrono il modello economico tedesco e la Germania stessa per via del gap competitivo tra Roma/Parigi e Berlino, in particolare nei settori ad alta tecnologia. La Francia vuole anche riformare il sistema bancario europeo e potrebbe gradire la guida della BCE. Poiché l'Italia, con l'uscita di Mario Draghi, non potrebbe rioccupare tale poltrona, Roma potrebbe appoggiare Parigi, considerando anche che la scelta tedesca di puntare al Consiglio Europeo permetterebbe la rara opportunità di non scontentare nessuno.

L'Italia ha il peso sufficiente per convincere la Germania a riformare la gestione dell'Euro e dell'Eurozona, se si accorda con altri paesi sul tema. La Francia ha già convinto la Spagna e il Belgio, che però sono insufficienti. Roma potrebbe invece fornire il peso mancante e usare questo come leva per ottenere aperture alla riforma del Trattato di Dublino.

Nel complesso dossier nordafricano e africano, Roma e Parigi dovrebbero analogamente parlarsi e concordare un approccio comune. La Francia sostiene che la sicurezza dell'Africa sia un discorso continentale e non solo francese (anche se l'ingombrante presenza francese è una questione da affrontare). È una posizione da sostenere, anche a fini di stabilizzazione di realtà complesse come la Libia. Certo la diffidenza italiana nei confronti della Francia dopo la questione Gheddafi gioca a sfavore, ma anche

È corretto vedere la Francia solo come rivale?

in questo Roma può chiedere contropartite importanti – se gioca bene la partita anziché andare al muro contro muro.

Ci sono gruppi all'interno del "campo" avversario che hanno interessi contrastanti?

L'amministrazione Macron appare solida e ha sempre la tendenza a non mostrare eventuali divisioni interne durante un negoziato dunque non mostra particolari crepe. In questo è aiutata dal suo peculiare assetto istituzionale, che assegna al Presidente ampia discrezionalità sulla politica estera, mentre il Primo Ministro ha di solito un ruolo preminente in politica interna. In ogni caso, coniugare esigenze interne ed esterne non è al momento un problema per Macron, vista l'ampia maggioranza parlamentare di cui gode.

Lo sfruttamento di eventuali divisioni interne non appare dunque possibile. Come aspetto positivo c'è però che il governo stesso non deve negoziare all'interno tra le sue parti, cosa che provocherebbe la ricerca di un difficile equilibrio che potrebbe nuocere al negoziato (a differenza di quanto avviene per la Germania).

Negoziare ha un costo per la Francia?

No, perché esso non implica un'immediata accettazione della posizione italiana e perché (analogamente alla Germania) i Paesi UE dialogano continuamente su temi di interesse comune.

La Francia si sente obbligata a negoziare con noi su questo tema anche senza prospettive negoziali vantaggiose?

No. Parigi ritiene che i flussi migratori siano ridotti e possano essere fermati con una strategia di sicurezza direttamente in Africa: lotta ai traffici, controllo delle frontiere, sostegno ai governi locali. Vorrebbe avere in questo l'appoggio italiano ed europeo, ma sta già agendo unilateralmente in tal senso. Pertanto un'iniziativa di revisione del trattato di Dublino non è considerata come vitale.

Non fare nulla è un'alternativa realistica per l'Italia?

No, perché non fare nulla significa mantenere lo status quo. E lo status quo è proprio ciò che l'Italia non vuole mantenere.

Se si ottiene un accordo, quali sono le probabilità che verrebbe davvero rispettato?

La Francia è un partner che generalmente rispetta gli accordi, ma esistono casi precedenti dove Parigi ha preferito rivedere gli accordi per sopraggiunte necessità interne (caso dei cantieri di Saint-Nazaire, redistribuzione dei migranti). Pertanto ogni accordo con Parigi o circa la riforma del Trattato di Dublino è probabile che dovrebbe vedere gli interessi francesi comunque tutelati: solo così avrebbe una buona probabilità

di vederli rispettati. Al contrario, un accordo vago o dove gli interessi francesi non siano ben tutelati ha un maggiore rischio di mancata implementazione.

Quali alternative esistono al negoziato - e sono percorribili e potenzialmente imponibili?

La Francia è economicamente e politicamente sufficientemente forte in Europa per poter evitare di cedere a pressioni italiane se l'Italia è isolata. All'Italia serve come minimo l'appoggio della Germania per forzare Parigi su determinati dossier e, ipoteticamente, costringerla a ritornare al tavolo del negoziato anche sul trattato di Dublino. Ma la Francia può anche preferire provare a escludere l'Italia grazie al suo rapporto comunque privilegiato con la Germania, se Roma si dimostrasse oltremodo ostile.

GOVERNI DI VISEGRAD**Cosa sappiamo circa i loro interessi al riguardo?**

I governi dei Paesi di Visegrad (e quelli che ne condividono le posizioni sulla migrazione, come l'Austria del Cancelliere Sebastian Kurtz) sono interessati principalmente ad assecondare un elettorato che negli anni è stato da loro stessi influenzato verso un rifiuto progressivamente più forte verso i migranti, soprattutto a causa degli ingenti flussi negli anni precedenti (rotta balcanica del 2015-2016). Parte di questo sentimento è dovuto [al forte nazionalismo presente in questa parte d'Europa](#).

Allo stesso tempo però non sono interessati ad uscire da una UE che [costituisce comunque il principale motore \(soprattutto in termini di fondi\) della loro crescita economica](#). Per fare un esempio, prendendo solo i dati dei fondi



Fig 3. Victor Orban (Foto European People's Party Photos).

destinati a infrastrutture e investimenti per lo sviluppo ([European Structural and Investment Funds - ESI](#)) nel periodo 2014-2020, all'Ungheria sono stati concessi un totale di 29,63 miliardi di Euro, [di cui solo 4,63 miliardi da loro versati a fronte di 25 miliardi concessi dal fondo ESI](#). Nello stesso periodo alla Slovacchia sono stati concessi 20,04 miliardi di Euro ([dei quali 4,72 miliardi da loro versati e 15,32 miliardi dal fondo ESI](#)), alla Repubblica Ceca 32,08 miliardi di Euro ([dei quali 7,88 miliardi da loro versati e 24,2 miliardi dal fondo ESI](#)) e alla Polonia addirittura 104,8 miliardi di Euro ([dei quali 18,8 miliardi da loro versati e ben 86 miliardi dal fondo ESI](#)).

Lo stesso effetto si nota anche se si guarda alla contribuzione netta al budget europeo in rapporto a quanto si versa ([dati annuali del 2016](#) ma le differenze a oggi sono minime), l'Ungheria

[ha versato 0,924 miliardi di euro e ha ricevuto 4,546 miliardi di Euro](#); la Slovacchia [ha versato 0,646 miliardi di euro e ha ricevuto 2,663 miliardi di Euro](#); la Repubblica Ceca [ha versato 1,361 miliardi di Euro e ha ricevuto 4,690 miliardi di Euro](#); la Polonia [ha versato 3,553 miliardi di Euro e ha ricevuto 10,638 miliardi di Euro](#). Per confronto, nello stesso anno la Francia [ha versato 19,476 miliardi di euro e ha ricevuto solo 11,275 miliardi di Euro](#), mentre la Germania [ha versato 23,274 miliardi di Euro e ha ricevuto solo 10,082 miliardi di Euro](#). L'Italia invece [ha versato 13,939 miliardi di Euro e ha ricevuto 11,592 miliardi di Euro](#).

Per loro è dunque fondamentale che tale ingente flusso di denaro non si fermi, poiché costituirebbe un freno notevole allo sviluppo dei loro Paesi – [come successo ad esempio al Portogallo](#) quando ha perso ingenti fondi UE in seguito all'accessione proprio dei Paesi est europei.

Che cosa preme a loro in questo negoziato – e perché?

Evitare qualsiasi apertura al principio di redistribuzione dei migranti, perché minerebbe il consenso interno basato – per quanto riguarda tale aspetto - soprattutto sul rifiuto di tale principio. In pratica la forte propaganda interna anti-migrazione implica anche che oggi “cambiare rotta” risulterebbe poco comprensibile per un elettorato che ha sentito sempre indicazioni opposte dai propri governi e che pertanto lo rifiuterebbe.

Ci sono gruppi all'interno del “campo” avversario che hanno interessi contrastanti?

Il fatto che i Paesi di Visegrad siano più di uno

implica che potenzialmente potrebbero dividersi sulla questione in oggetto. [Come riporta Politico](#), sono tanto freddi verso l'Europa quanto gli uni verso gli altri a causa di differenze di visione su vari temi. Tuttavia hanno finora mostrato interessi analoghi e tale "unione d'intenti" non appare scalfita né facilmente scalfibile a livello negoziale. Tutti i Paesi infatti mostrano un marcato rifiuto di ogni possibile cambio di rotta circa la strategia di redistribuzione dei migranti, figlia di un'opinione pubblica molto fortemente schierata su tale tema.

Negoziare ha un costo per i Paesi di Visegrad?

Non particolarmente perché esso non implica un'immediata accettazione della posizione italiana e (analogamente a Francia e Germania) perché i Paesi UE dialogano continuamente su temi di interesse comune. Tuttavia la forte componente anti-migrante della retorica interna di tali governi implica che ogni dialogo vedrà spesso affermazioni preventive circa la fermezza della propria posizione contraria alle aperture, come recentemente avvenuto durante l'incontro tra il Premier Ungherese Viktor Orban e il Ministro degli Esteri Italiano Matteo Salvini. In

Quanto dipendono i Paesi di Visegrad dai fondi UE?

questo senso, paradossalmente tali dichiarazioni tendono a rendere più arduo (o addirittura a chiudere anzitempo) il negoziato.

I Paesi di Visegrad si sentono obbligati a negoziare con noi su questo tema anche senza prospettive negoziali vantaggiose?

No. La situazione attuale è per loro vantaggiosa e non hanno incentivi a modificarla.

Non fare nulla è un'alternativa realistica?

No perché non fare nulla significa mantenere lo status quo. E lo status quo è proprio ciò che l'Italia non vuole mantenere.

Se si ottiene un accordo, quali sono le probabilità che verrebbe davvero rispettato?

Scarse. I Paesi di Visegrad (Ungheria in primis, ma non solo) sono stati quelli che hanno per primi rifiutato le quote di redistribuzione e non vi è indicazione che si comporterebbero in maniera differente di fronte ad analoghi accordi futuri. Poiché gran parte della popolarità di questi governi sul tema poggia proprio sulla politica di chiusura, risulta per loro molto più vantaggioso denunciare unilateralmente tali accordi, se necessario, o rifiutare di applicarli e sfidare le istituzioni UE contando sulla mancanza di "penali".

Quali alternative esistono al negoziato - e sono percorribili e potenzialmente imponibili?

Il veto al budget EU è il terrore dei Paesi di Visegrad. [Data la loro forte dipendenza dai fondi EU](#), la mancanza/riduzione di essi risulterebbe particolarmente negativa per la situazione economica in generale e la popolazione in

particolare. Non è un caso che durante l'incontro Salvini-Orban del 28 Agosto scorso, il premier Ungherese si sia premurato di consigliare all'alleato italiano di lasciar perdere le minacce sul budget per concentrarsi sulla difesa dei confini: Orban (e i suoi alleati) sanno che tale aspetto è la vera spada di Damocle sull'intero costruito del loro successo. E' per loro quindi fondamentale evitare che venga anche solo discusso seriamente. Allo stesso tempo questo lo rende una delle armi più forti, al di fuori del negoziato, per costringere i Paesi di Visegrad ad aprirsi alle richieste italiane circa il Trattato di Dublino. L'uso di tale arma può perfino spaccare l'unità del gruppo, poiché il timore del taglio ai fondi UE potrebbe portare alcuni Paesi ad ammorbidirsi anche se altri dovessero provare a mantenere la linea dura. In particolare, mentre Ungheria e Polonia appaiono essere i "duri" del gruppo, Repubblica Ceca e Slovacchia sono tendenzialmente più sensibili alle pressioni di Parigi e Berlino, cosa che a sua volta rende più opportuno per l'Italia ottenere l'appoggio di Francia e Germania.

CONCLUSIONI

Con questo studio, a noi interessa mostrare il lavoro che, dietro le quinte, viene svolto (o dovrebbe essere svolto) quando ci si prepara ad affrontare certi dossier in ambito internazionale, e fornire una risposta alla domanda: cosa si può fare nel concreto?

Certamente trovare il consenso internazionale per riformare il Trattato di Dublino non è mai stata cosa semplice e non lo sarà nemmeno in futuro. Lo stesso vale per qualsiasi altra modifica del sistema di redistribuzione dei migranti tra i vari Paesi: la chiave rimane sempre convincere o costringere i partner europei ad accettare le

richieste italiane.

Senza alcuna pretesa di essere stati esaustivi (cosa che richiederebbe un lavoro ben più complesso) l'analisi delle posizioni negoziali, dei principali interessi e delle opzioni a disposizione dell'Italia e dei nostri principali partner europei aiuta comunque a cogliere quali siano le opzioni realistiche per il nostro Paese:

- La diversità degli interessi e delle posizioni negoziali dei vari Paesi EU rispetto alla riforma del trattato di Dublino richiede un approccio diversificato a seconda del partner con il quale si voglia parlare.
- Germania e Francia hanno una partnership stretta che spazia dagli ambiti politici a quelli economici. Non vedono l'Italia come loro pari e dunque l'Italia non può proporsi agli uni come partner sostitutivo dell'altro, o viceversa. Tuttavia entrambi hanno ambiti specifici dove sono interessati (o potenzialmente sensibili) all'appoggio italiano.
- Con Francia e Germania è dunque possibile utilizzare una strategia negoziale su più dossier, specifici per ciascuno dei due Paesi, per ottenere sufficiente *leverage* che porti a una maggiore considerazione degli interessi italiani in ambito migrazione e regolamento di Dublino.
- Con i Paesi di Visegrad non è possibile un negoziato basato sul "convincere" sia per la loro posizione di rifiuto sia per la mancanza di leve negoziali in tal senso. Paesi come Ungheria e Polonia risultano essere i più distanti dalle posizioni italiane sul tema e sono quindi da considerare ostili alla posizione italiana.
- Con i Paesi di Visegrad è invece possibile

un'opera di costrizione basata sulla minaccia del taglio dei fondi europei, soprattutto se l'Italia possiede l'appoggio di Paesi come Francia e Germania.

È bene essere coscienti che seguire le indicazioni sopra esposte non garantisce alcun risultato, poiché nessun negoziato ha garanzia di successo. La situazione interna di Francia e Germania potrebbe ad esempio modificarsi o evolvere ulteriormente al punto da rendere più arduo per l'Italia lo sfruttare i vari dossier per ottenere contropartite sulla questione migratoria e sulla riforma del trattato di Dublino. Allo stesso tempo va ricordato che poiché l'urgenza di rinegoziare

Dublino è italiana, qualunque fonte di tensione (ad esempio: attacchi verbali) con i leader politici francesi e tedeschi difficilmente porterebbe gli stessi a convincersi a sedersi ad un tavolo che per loro è opzionale: anche loro, in fondo, non hanno alcuna intenzione di perdere la faccia davanti al proprio elettorato, e questo potrebbe rendere il sedersi al tavolo negoziale troppo costoso in termini di prestigio individuale.

Ma se una strategia dovrà essere seguita per ottenere risultati su questo tema, essa sarà realisticamente basata su queste linee. Alla nostra classe politica rimane il compito di metterla in pratica. O almeno provarci.

Marco Barone



Marco Giulio Barone è analista politico-militare per Il Caffè Geopolitico. Collabora a vario titolo con diversi think tank e società di consulenza, prevalentemente all'estero (Stati Uniti, Israele, Belgio) e con le riviste specializzate del gruppo editoriale Monch (RID - Rivista Italiana Difesa, Naval Forces, Military Technology). È laureato in Scienze Internazionali all'Università di Torino con esperienze di studio in Gran Bretagna, Norvegia e Stati Uniti.

Lorenzo Nannetti



Nato a Bologna nel 1979, appassionato di storia militare e wargames fin da bambino, scrivo di Medio Oriente, Migrazioni, NATO, Affari Militari e Sicurezza Energetica per il Caffè Geopolitico, dove sono Senior Analyst e Responsabile Scientifico, cercando di spiegare che non si tratta solo di giocare con i soldatini. E dire che mi interessa pure di risoluzione dei conflitti... Per questo ho collaborato per oltre 6 anni con Wikistrat, network di analisti internazionali impegnato a svolgere simulazioni di geopolitica e relazioni internazionali per governi esteri, nella speranza prima o poi imparino a gestire meglio quello che succede nel mondo. Ora lo faccio anche col Caffè dove, oltre ai miei articoli, curo attività di formazione, conferenze e workshop su questi stessi temi.