



MINISTERO
DELL'INTERNO



EMN ITALIA CONFERENZA NAZIONALE

IL PATTO EUROPEO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO: GOVERNANCE MULTILIVELLO E POLITICHE TERRITORIALI PER LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Atti della Conferenza

31 ottobre 2025, 09:00 - 13:00

Luogo: Sala Cavour 6-7, Centro Congressi Cavour, via Cavour 50, Roma

Saluti istituzionali e apertura lavori

Il Prefetto Rosanna Rabuano¹ ha aperto la Conferenza Nazionale EMN Italia, promossa dal Ministero dell'Interno attraverso il Punto di Contatto Nazionale dell'European Migration Network, introducendo il tema centrale della giornata: il **Patto europeo sulla Migrazione e l'Asilo**, con particolare attenzione alla governance multilivello e alle politiche territoriali per la protezione internazionale.

È stato sottolineato il ruolo strategico della rete EMN, coordinata dalla Commissione Europea e, per l'Italia, dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, quale strumento di supporto all'implementazione del Patto, favorendo il confronto tra Stati membri e la diffusione di buone pratiche.

La mattinata è stata articolata in tre sessioni tematiche:

- **Sessione 1**, dedicata agli elementi di svolta introdotti dal Patto nella governance europea delle procedure di protezione internazionale, con focus sul rafforzamento delle frontiere e sull'adozione di procedure rapide ed efficaci nel rispetto dei diritti fondamentali;
- **Sessione 2**, incentrata sul ruolo dei territori e sul Piano di Attuazione Nazionale come strumento operativo per tradurre il Patto in azioni concrete, con attenzione alle vulnerabilità;
- **Sessione 3**, che ha proposto una prospettiva comparata su strumenti e pratiche territoriali, presentando esperienze nazionali e internazionali e progetti sostenuti dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) 2021-2027.

L'intervento si è concluso ribadendo l'impegno del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione nel promuovere un approccio multidisciplinare e sinergico, volto a garantire

¹Prefetto Rosanna Rabuano, Capo Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Ministero dell'Interno

risposte efficaci, con particolare attenzione alla tutela delle persone vulnerabili.

Sessione 1:

Il Patto: i punti di svolta per la governance europea nella gestione delle procedure di protezione internazionale

La sessione ha approfondito il nuovo quadro normativo introdotto dal **Patto europeo sulla Migrazione e l'Asilo**, con particolare attenzione al Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (AMMR).

David Prpa² ha illustrato i principi cardine del sistema: **solidarietà obbligatoria ma flessibile, responsabilità condivisa e coerenza delle politiche**. Il Regolamento prevede un meccanismo permanente di sostegno agli Stati sotto pressione migratoria, attraverso contributi differenziati – ricollocazioni, assistenza operativa e finanziaria – accompagnati da strumenti di monitoraggio e da un fondo dedicato. Sul piano procedurale, si rafforzano i criteri per la determinazione dello Stato competente, introducendo procedure di frontiera obbligatorie e tutele specifiche per minori e famiglie. È stato inoltre richiamato il **Piano europeo per l'integrazione 2021–2027**, volto a rimuovere le barriere all'inclusione dei cittadini di Paesi terzi.

Il Prefetto Fabrizio Gallo³ ha offerto una riflessione sul carattere ambizioso e complesso del Patto, evidenziando la tensione tra la sovranità degli Stati e la tutela dei diritti fondamentali. Il nuovo sistema mira a bilanciare tali principi, rafforzando le garanzie procedurali e contrastando gli abusi. Tra le novità, spiccano la procedura accelerata alla frontiera per richiedenti provenienti da Paesi con bassi tassi di riconoscimento, la definizione di "Paese sicuro" e le modifiche al regime dell'effetto sospensivo del ricorso. Particolare attenzione è dedicata alla protezione dei soggetti vulnerabili, con strumenti per l'individuazione precoce e l'assistenza mirata.

Il Prefetto Claudio Galzerano⁴ ha affrontato le sfide operative legate all'attuazione del Patto, sottolineando la necessità di riorganizzare strutture e processi, come dimostrato dall'esperienza di Lampedusa. Tra le priorità figurano la velocizzazione delle procedure, l'accesso alle banche dati di sicurezza e la digitalizzazione dei processi, senza sacrificare la qualità dei controlli. È stato evidenziato il ruolo strategico della **mediazione culturale**, intesa come strumento di comprensione del contesto umano, e le criticità legate alla sostenibilità delle tempistiche e delle risorse. L'intervento si è concluso richiamando l'esigenza di un equilibrio tra efficienza, sicurezza, diritti e interoperabilità umana del sistema.

Sessione 2:

Il ruolo dei territori nella governance multilivello: attuare il Patto europeo attraverso il Piano di Attuazione Nazionale (PAN)

La sessione ha approfondito il processo di attuazione del **Piano d'Azione Nazionale (PAN)** italiano, presentato alla Commissione Europea nel dicembre 2024, quale strumento per tradurre il Patto europeo su migrazione e asilo nel contesto nazionale.

Il Vice Prefetto Carmelita F. Ammendola⁵ ha illustrato la struttura del PAN, che si articola in una componente normativa e una operativa, fondate su un modello di **governance multilivello**. Tale governance si sviluppa su due assi: uno verticale, che riflette il quadro normativo europeo, e uno orizzontale, che coinvolge le amministrazioni nazionali e locali. L'Italia ha adottato un approccio integrato, coinvolgendo diversi ministeri e ANCI, per garantire coerenza tra i livelli di governance. Il Piano recepisce i dieci "building blocks" individuati dalla Commissione, richiedendo un importante coordinamento tra istituzioni per rendere operativa questa architettura complessa.

²David Prpa, Unità Asilo, Direzione Generale della Migrazione e degli Affari Interni, Commissione Europea

³Prefetto Fabrizio Gallo, Presidente della Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, Ministero dell'Interno

⁴Prefetto Claudio Galzerano, Direttore Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Ministero dell'Interno

⁵Vice Prefetto Carmelita F. Ammendola, Coordinatrice della Struttura Tecnica per l'Attuazione del Patto Migrazione e Asilo, Ministero dell'Interno

Il Vice Prefetto Maria Corsaro⁶ ha presentato il progetto **LGNET**, in linea con il decimo "building block" del Patto, dedicato alla governance multilivello. Nato come misura emergenziale nel 2020, LGNET si è evoluto in una politica strutturale, grazie al dialogo con i territori e al sostegno del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI). Il progetto, basato su partenariati strategici tra Ministero dell'Interno, ANCI e numerosi comuni, mira a rafforzare il welfare locale attraverso modelli innovativi e sostenibili. Tra le azioni principali figurano sportelli unici, unità mobili per l'inclusione abitativa e iniziative di impegno civico, con l'obiettivo di consolidare reti durature oltre la fase progettuale.

Riccardo Russo⁷ ha evidenziato il valore del **lessico comune** come strumento di connessione tra linguaggio normativo europeo e operatività locale. LGNET, attivo in 21 comuni, si articola in tre linee di intervento: impegno civico, assistenza territoriale e inclusione abitativa. Il progetto ha contribuito a superare la frammentazione degli interventi, fungendo da ponte tra governance nazionale e locale e sostenendo gli enti nel passaggio dall'emergenza alla pianificazione strutturale.

Infine, Angelo Stanghellini⁸ ha illustrato l'esperienza milanese, dove LGNET si è integrato nel sistema cittadino attraverso il **Welcome Center** e il pronto intervento sociale, offrendo risposte concrete alle esigenze di nuclei familiari e minori non accompagnati. L'approccio ha valorizzato la prossimità e la rete come strumenti chiave per un'accoglienza sostenibile, promuovendo co-programmazione con il terzo settore e una governance condivisa. L'intervento ha sottolineato come l'efficacia dell'attuazione del Patto dipenda non solo dalle risorse economiche, ma dalla qualità delle relazioni e dalla capacità di costruire risposte radicate nei territori.

Sessione 3:

Dalla conoscenza agli strumenti e alle pratiche territoriali

La sessione ha offerto una duplice prospettiva, nazionale e internazionale, sul fenomeno migratorio e sulle politiche di integrazione.

Prospettiva nazionale

Salvatore Strozza⁹ ha evidenziato il forte squilibrio demografico italiano, caratterizzato da invecchiamento e calo della natalità (tasso di fecondità a 1,2 figli per donna). In questo contesto, la migrazione emerge come risorsa strategica per il futuro del Paese. È stata sottolineata la necessità di superare la distinzione rigida tra migrazioni forzate ed economiche e di adottare politiche di lungo periodo, capaci di favorire inclusione e autonomia. I dati sulle richieste di asilo (2013–2024) mostrano un tasso di accoglimento del 41% in prima istanza, con prevalenza di protezioni umanitarie. L'intervento ha richiamato l'importanza di indicatori compositi per orientare le politiche e di strategie territoriali che distribuiscano l'accoglienza in modo equilibrato.

Stefania Congia¹⁰ ha illustrato il quadro giuridico europeo e nazionale, fondato sui principi di solidarietà e non respingimento, e ha evidenziato la tensione tra tutela dei diritti e approcci securitari. È stata ribadita la centralità di una governance multilivello e multi-attore, che coinvolga istituzioni, enti locali e terzo settore, per garantire sostenibilità e inclusione socio-lavorativa. Tra le iniziative citate, il progetto **PUOI**, che favorisce l'inserimento lavorativo tramite tirocini e formazione. Particolare attenzione è stata dedicata alla mediazione interculturale, intesa come ponte culturale oltre che linguistico, e alle criticità strutturali legate a rimpatri, movimenti secondari e housing.

⁶ Vice Prefetto Maria Corsaro, Direzione Centrale per le Politiche Migratorie - Autorità Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione presso il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Ministero dell'Interno

⁷ Riccardo Russo, Dipartimento per l'Integrazione e l'Accoglienza, Gestione Immigrazione, Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI)

⁸ Angelo Stanghellini, Direttore Area Diritti e Inclusione - Direzione Welfare e Salute, Comune di Milano

⁹ Salvatore Strozza, Professore Ordinario di Demografia, Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi di Napoli Federico II

¹⁰ Stefania Congia, Direttore Generale per le Politiche Migratorie e per l'Inserimento Sociale e Lavorativo dei Migranti, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Il Vice Prefetto Aggiunto Valentina Serena Diana¹¹ ha presentato il progetto **SA.PE.RE 2**, volto a rafforzare le politiche locali di inclusione, con focus su minori stranieri non accompagnati e neomaggiorenni. Tra i risultati: vademecum operativo per i CAS, guida multilingue ai servizi pubblici e mappatura delle opportunità lavorative. Il progetto ha promosso una rete territoriale stabile e sinergie con altre iniziative FAMI, favorendo percorsi integrati di presa in carico socio-psicosanitaria e inclusione lavorativa.

Prospettiva internazionale

Eleni Siopi¹² ha illustrato la Strategia Nazionale per l'Integrazione Sociale, basata su quattro pilastri e attuata tramite programmi finanziati dall'UE, tra cui sportelli unici e Integration Hubs per orientamento, formazione linguistica e inserimento lavorativo. È stato sottolineato il valore dell'approccio personalizzato e la necessità di rafforzare la cooperazione interistituzionale.

Eibhlin Byrne¹³ ha presentato l'esperienza irlandese sul **coinvolgimento civico**, evidenziando il ruolo della leadership locale e della comunicazione per prevenire tensioni e contrastare la disinformazione. Sono stati sperimentati modelli di dialogo mirato con comunità e gruppi di riferimento, soprattutto in risposta agli arrivi di cittadini ucraini. L'intervento ha concluso ribadendo che il coinvolgimento civico è essenziale per la resilienza sociale e per una gestione inclusiva dei flussi migratori.

Chiusura dei lavori

Il Prefetto Roberta Lulli¹⁴ ha concluso la conferenza ringraziando la rete EMN, il Punto di Contatto Nazionale, i relatori e i partecipanti, sottolineando il valore del confronto e della condivisione emersi durante la giornata. Il focus dell'incontro è stato l'approfondimento sull'attuazione del **Patto europeo sulla Migrazione e l'Asilo**, con particolare attenzione alla governance multilivello e alle politiche territoriali per la protezione internazionale.

È stato evidenziato come il Patto rappresenti un'iniziativa di portata straordinaria ma complessa, che richiede la coniugazione di multiple esigenze: sicurezza, tutela dei diritti fondamentali e considerazione delle aspettative delle comunità ospitanti. In assenza di un adeguato coinvolgimento e di una comunicazione efficace, tali aspettative possono trasformarsi in resistenze. Per questo, l'informazione rivolta alle comunità locali assume un ruolo centrale, consentendo ai territori di prepararsi all'accoglienza e di partecipare attivamente alla costruzione dei percorsi.

L'intervento ha ribadito l'importanza di un approccio che valorizzi il contributo delle istituzioni europee, dei governi nazionali e degli attori locali, promuovendo una visione condivisa e operativa delle politiche migratorie. È stato inoltre sottolineato il ruolo strategico del **Piano di Attuazione Nazionale (PAN)**, strumento attraverso il quale l'Italia declina le linee guida del Patto, con particolare attenzione alla dimensione territoriale e alla collaborazione interistituzionale.

¹¹ Vice Prefetto Aggiunto Valentina Serena Diana, Prefettura - U.T.G. di Sassari - Responsabile del Progetto FAMI Sa.pe.re. 2 "Sassari pensa in rete"

¹² Eleni Siopi, Capo dell'Unità per la Politica di Integrazione Sociale e la Pianificazione dei Programmi della Direzione per l'Integrazione Sociale del Ministero della Migrazione e dell'Asilo (EMN Grecia)

¹³ Eibhlin Byrne, Responsabile Nazionale per il Coinvolgimento Civico Dipartimento di Giustizia, Affari Interni e Migrazione (EMN Irlanda)

¹⁴ Prefetto Roberta Lulli, Vice Capo Dipartimento, Direttore Centrale per le Politiche Migratorie - Autorità Fondo Asilo Migrazione e Integrazione presso il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Ministero dell'Interno