RegioneLombardia
IL CONSIGLIO

L'ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO: UNA SIMULAZIONE DELL'ESERCIZIO DELLA COMPETENZA REGIONALE IN TEMA DI PROTEZIONE CIVILE

Ricerca

Studi e ricerche - XII Legislatura

L’attuazione del Regionalismo differenziato: una simulazione dell’esercizio della competenza regionale in tema di protezione civile

Rapporto finale

2513127IST

Gennaio 2026

L'attuazione del Regionalismo differenziato: una simulazione dell'esercizio della competenza regionale in tema di protezione civile

La ricerca è promossa dal Consiglio Regionale della Lombardia nell'ambito delle iniziative di ricerca e studio previste dalla Convenzione per la XII legislatura con Polis-Lombardia
(Codice PoliS-Lombardia: 251327IST)

Struttura referente per il Consiglio regionale della Lombardia Servizio Studi, Valutazione delle Politiche e Qualità della Normazione
Dirigente responsabile: Silvia Snider

PoliSLombardia
Dirigente di riferimento: Raffaello Vignali
Project Leader: Antonio Dal Bianco
Gruppo di ricerca:
Prof. Avv. Alessandro Candido, Università degli Studi di Milano Bicocca

Pubblicazione non in vendita.

PoliSLombardia è certificato UNI EN ISO 9001:2015

PoliSLombardia
Via Taramelli, 26 20124 Milano
www.polis.lombardia.it

INDICE

Premessa e obiettivi della ricerca 4
1 Il quadro di riferimento in materia di autonomia differenziata e la sentenza n. 192/2024 6
2 La protezione civile nel sistema delle competenze regionali 12
3 Il Codice della protezione civile e la normativa regionale lombarda 21
3.1 La legge regionale “Disposizioni regionali in materia di protezione civile” 23
4 Il ruolo dell’Assemblea regionale nel percorso dell’autonomia differenziata. Analisi delle richieste regionali in materia di protezione civile. 26
5 Simulazione dell’esercizio della competenza regionale lombarda 32
6 L’impatto della sentenza n. 192/2024: una rilettura critica del regionalismo differenziato 36
7 Principi ambiziosi e vincoli deboli 38
8 Prospettive evolutive e questioni aperte 40
9 La pre-intesa del 18 novembre 2025: dal piano teorico della simulazione alle soluzioni negoziali 42
Conclusioni 46
Bibliografia 49

Premessa e obiettivi della ricerca

Il presente rapporto si inserisce nel contesto dell'attuazione del regionalismo differenziato previsto dall'art. 116, co. 3, della Costituzione, con particolare riferimento alla materia della protezione civile. L'analisi si sviluppa alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 3 dicembre 2024, che ha significativamente ridefinito i parametri interpretativi e applicativi della legge n. 86/2024 (c.d. legge Calderoli)[1].

L'obiettivo principale della ricerca è quello di simulare l'esercizio della competenza regionale lombarda in materia di protezione civile nell'ambito dell'autonomia differenziata, valutando le opportunità, i vincoli e le modalità operative che potrebbero caratterizzare un eventuale trasferimento di funzioni. La ricerca si colloca altresì nel più ampio dibattito critico sulla configurazione procedurale del regionalismo differenziato, con particolare riferimento al ruolo delle assemblee elettive e alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, profili che la giurisprudenza costituzionale più recente ha contribuito a ridefinire.

La protezione civile rappresenta un caso di studio particolarmente significativo, tenuto conto che essa rientra tra le materie di competenza concorrente di cui all'art. 117, co. 3, Cost. e, pertanto, può essere oggetto di richiesta di autonomia differenziata.

Preliminarmente, si rappresenta che il d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, ha abrogato la precedente legge n. 225/1992, introducendo il nuovo Codice della protezione civile, che viene definita come "funzione costituita dall'insieme di competenze e attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo".

Negli anni, la protezione civile:

- ha subito una progressiva centralizzazione;
- presenta profili di trasversalità che intersecano numerose altre competenze;
- è stata al centro delle dinamiche emergenziali durante la pandemia da Covid-19;
- coinvolge aspetti organizzativi, finanziari e di coordinamento interistituzionale indubbiamente complessi.

La ricerca doveva essere completata da una lettura qualitativa della richiesta di Regione Lombardia, che secondo il Progetto esecutivo approvato, avrebbe dovuto avvalersi della voce di esperti del settore, dal momento che per molte richieste di maggior autonomia mancano riscontri oggettivi per fondare un'analisi di efficacia e/o efficienza. Tale fase, dopo un confronto con la DG Sicurezza e Protezione civile e la DG Presidenza, sui nominativi delle persone da intervistare (referenti del Patto per lo Sviluppo e della Scuola Superiore di

[1] Ad es., cfr. M. BORDIGNON, L. RIZZO, G. TURATI, Il percorso accidentato dell'autonomia differenziata, in Economia Italiana, 1/2025; M. MASSA, Sotto la spada di Damocle. Problemi costituzionali e applicativi del regionalismo differenziato in Italia, *ivi*; G. CEREA, Stato, regioni e territori. L'autonomia differenziata dopo la sentenza della Corte costituzionale, *ivi*.

protezione civile, nonché rappresentanti degli enti territoriali) che potessero meglio cogliere le specificità del modello di protezione civile lombardo è stata rinviata in attesa degli sviluppi sulle trattative in corso tra la delegazione della Giunta regionale e il Governo, a cui PoliS-Lombardia non ha avuto accesso.

L'esito delle trattative tra Regione Lombardia e Governo ha portato alla sottoscrizione dell'Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione del 18 novembre 2025, in cui sono state riconosciute forme e condizioni particolari di autonomia con l'attribuzione di funzioni nell'ambito della protezione civile che differiscono da quelle inizialmente richieste. La fase negoziale e le contingenze politiche hanno portato a esiti che si discostano significativamente da quanto ipotizzabile sul piano teorico ordinamentale, e questo indipendentemente da motivazioni di efficacia/efficienza su cui si sono basate le richiese regionali, che sarebbero state oggetto delle interviste con gli stakeholder qualificati.

Nondimeno si può affermare che la sottoscrizione dell'Accordo preliminare rappresenti un banco di prova importante per l'autonomia differenziata e un momento cruciale per il futuro del regionalismo italiano.

Il rapporto è strutturato in 9 capitoli che scandiscono i passaggi più importanti del percorso sull'autonomia differenziata nell'ambito della protezione civile, partendo dal quadro di riferimento iniziale in cui si inserisce la ricerca (capitolo 1), per approfondire la competenza protezione civile (capitolo 2) e i principali contenuti normativi nazionali e regionali in materia (capitolo 3), per poi analizzare il ruolo del Consiglio regionale della Lombardia nella richiesta di autonomia differenziata e i contenuti delle richieste in materia di protezione civile (capitolo 4), e proporre una simulazione delle richieste formulate e analizzando i possibili impatti della sentenza della Corte Costituzionale (capitoli 5 e 6). Infine, a partire dalle questioni ancora aperte, la ricerca analizza i contenuti dell'Accordo preliminare (capitoli 8 e 9). Il capitolo finale presenta le conclusioni.

1 Il quadro di riferimento in materia di autonomia differenziata e la sentenza n. 192/2024

L'evoluzione storica del regionalismo differenziato in Italia affonda le sue radici nei lavori dell'Assemblea Costituente del 1946-1947, quando si pose per la prima volta la questione dell'articolazione territoriale del nuovo Stato repubblicano. Il dibattito fu caratterizzato dalla tensione tra l'esigenza di garantire l'unità nazionale, ancora fragile dopo la caduta del fascismo e la guerra civile, e la necessità di riconoscere le specificità territoriali e culturali di alcune aree del Paese.

La soluzione adottata dai Costituenti fu quella di prevedere, accanto al modello regionale ordinario, forme particolari di autonomia per alcune Regioni caratterizzate da peculiarità etniche, linguistiche o geografiche. L'art. 116, co. 1, Cost., stabilì così che "il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale". Questa scelta rappresentò un compromesso tra le istanze autonomistiche, particolarmente forti in alcune aree del Paese, e la preoccupazione di mantenere l'unità dello Stato.

Nonostante l'approvazione della Costituzione nel 1948, l'attuazione del regionalismo ordinario subì un ritardo di oltre vent'anni. Le Regioni ordinarie furono infatti istituite solo nel 1970, mentre quelle speciali iniziarono a funzionare già negli anni immediatamente successivi alla promulgazione della Costituzione. Questo ritardo fu dovuto principalmente alla resistenza dei partiti politici centrali, preoccupati di perdere il controllo diretto dell'amministrazione periferica, e alla diffidenza verso modelli di decentramento che potevano essere percepiti come fattori di disgregazione dell'unità nazionale.

Durante questo periodo, l'art. 5 Cost., che pone il principio di autonomia e decentramento, rimase sostanzialmente inattuato per quanto riguarda il livello regionale ordinario.

Con l'istituzione delle Regioni ordinarie – nel 1970 – e, soprattutto, a partire dal primo trasferimento organico di funzioni (con il d.p.r. n. 616/1977), iniziò la prima fase del regionalismo italiano, caratterizzata dal principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative. In questo modello, alle Regioni spettavano le funzioni amministrative nelle materie di loro competenza legislativa, mentre lo Stato manteneva un ruolo di controllo attraverso il Commissario del Governo. Il sistema era caratterizzato da una rigida separazione delle competenze e da un controllo statale pervasivo sugli atti regionali.

A partire dagli anni '80 il baricentro delle politiche pubbliche in Europa si è spostato verso la concorrenza, con uno Stato che progressivamente si è ritratto e un sistema di welfare che è andato via via smantellandosi. Il regionalismo e il decentramento delle funzioni si sono affermati perché in sintonia con quella visione economica di tipo neoliberista (abbracciata dai governi di destra e di sinistra, nonché dalle istituzioni comunitarie) che doveva indirizzare le

politiche economiche nel senso della riduzione dello Stato sociale, delle privatizzazioni, della concorrenza e della deregolamentazione.

L'idea di fondo è che lo Stato debba spogliarsi di alcune funzioni per delegarle ai livelli di governo più prossimi ai cittadini: si tratta della c.d. sussidiarietà, che è stata introdotta – inizialmente a Costituzione invariata – dalle leggi Bassanini del 1997, seguendo l'idea che il decentramento possa costituire una valida cura dimagrante per gli apparati statali, nonché – si ritiene – un modo per mettere in concorrenza tra loro le amministrazioni su temi cruciali, quali la sanità e l'istruzione.

La riforma del Titolo V del 2001 (avvenuta con leggi cost., nn. 1/1999 e 3/2001), che ha ribaltato il criterio di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (abbandonando, perlomeno formalmente, l'idea del primato della legislazione statale e introducendo nell'art. 117 Cost. la clausola di residualità in favore delle Regioni) risente del clima politico e culturale dell'epoca, influenzato dalle spinte autonomistiche. In particolare, per ciò che in questa sede interessa, l'art. 116, co. 3, Cost. prevede che "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

Come statuito dalla Corte costituzionale, "una componente fondamentale della forma di Stato delineata dalla Costituzione è il regionalismo, connotato dall'attribuzione alle regioni di autonomia politica, che si specifica in autonomia legislativa (art. 117, terzo e quarto comma, Cost.), amministrativa (art. 118 Cost.) e finanziaria (art. 119 Cost.), a cui si aggiunge la garanzia dell'autonomia degli enti locali. Fin dai principi fondamentali, la Costituzione afferma che la Repubblica «riconosce e promuove le autonomie locali» e che essa «adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento» (art. 5). Nel disegno costituzionale già sono riconosciute ad alcune regioni «forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale» (art. 116, primo comma, Cost.). Il terzo comma della stessa disposizione sviluppa questa logica di differenziazione prevedendo che le regioni ordinarie, seguendo una particolare procedura che termina con una legge rinforzata, possono ottenere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»" (Corte cost., n. 192/2024).

Dopo alcuni anni di indifferenza verso il regionalismo differenziato, a partire dal 2006, le Regioni interessate all'acquisizione di ulteriori competenze hanno cominciato a muoversi con concretezza[2] e man mano che le iniziative di applicazione del 116, co. 3, sono divenute più strutturate, su di esso è cresciuta l'attenzione, anche degli interpreti. L'apice è stato raggiunto

[2] Lombardia e Veneto già nel 2007 hanno adottato atti formali di iniziativa diretti a dare avvio al confronto col Governo.

quando Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna – nei primi due casi a seguito della celebrazione di referendum consultivi[3] – hanno concluso nel 2018 degli accordi preliminari con il Governo, dando luogo ai conseguenti negoziati. Questi ultimi si sono svolti in un tempo caratterizzato da cesure importanti nelle formule politiche statali[4], ma gli avvicendamenti di maggioranze e governi non hanno portato alcun cambiamento in materia, almeno quanto alla linea maestra dichiarata: condurre in porto il negoziato.

Del resto, in quegli anni una reale opposizione rispetto a tale obiettivo non è mai stata registrata. Basti ricordare l'unanimità raggiunta nel 2022 dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali sul documento conclusivo dell'indagine conoscitiva triennale in ordine all'attuazione del regionalismo differenziato, ove è stato formulato espresso auspicio di una favorevole "conclusione del processo di attuazione del regionalismo differenziato in corso", sebbene con dei paletti: l'adozione di una legge sul procedimento che, segnatamente, garantisse un coinvolgimento (peraltro non troppo stringente) del Parlamento nella definizione delle intese; la piena definizione dei LEP quale condizione per procedere ai trasferimenti di funzioni nelle materie in cui questi assumono rilievo.

Il clima che si è creato ha spinto altre Regioni – ormai quasi tutte – a manifestare formalmente l'interesse ad acquisire forme di autonomia differenziata: in sette ne hanno fatto richiesta allo Stato[5] e in quattro si sono fermate all'adozione di atti di indirizzo[6]. Soltanto l'Abruzzo è rimasto "alla finestra", non avendo concluso il proprio percorso di approfondimento sul tema, che dal 2019 risulta istituzionalmente affidato a una Commissione consiliare.

Tale quadro consente di rilevare che, nonostante le dichiarazioni pubbliche di contrarietà all'autonomia differenziata, la possibilità di ottenere ulteriori competenze ha sempre sortito l'interessamento di quasi tutte le Giunte e i Consigli regionali, del nord e del sud Italia, di centrosinistra e di centrodestra.

[3] I referendum, celebrati il 22 ottobre 2017 hanno dato esito largamente positivo: in Lombardia si sono espressi in senso favorevole il 95,29% degli elettori votanti (pari al 36,4% di quelli degli aventi diritto), in Veneto il 97,6% (pari al 56,6% di quelli degli aventi diritto). A seguito di ciò, il Consiglio regionale lombardo ha conferito con risoluzione al Presidente della Regione il mandato di dare avvio alle consultazioni col Governo, mentre in Veneto il mandato consiliare al Presidente è stato "doppiato" con una proposta di legge statale di iniziativa regionale. In Emilia-Romagna, invece, si è proceduto direttamente con la risoluzione, che peraltro l'Assemblea legislativa ha adottato il 3 ottobre 2017: cioè, prima che nelle altre Regioni interessate si svolgessero i referendum.

[4] Tra la fine della XVII legislatura e la XVIII si passano le consegne il Governo Gentiloni, sostenuto da una maggioranza di centro-sinistra, il primo Governo Conte, che ha alla base l'alleanza giallo-verde, il secondo Governo Conte che si regge sull'asse giallo-rossa e il Governo Draghi frutto delle larghe intese richieste per affrontare un periodo di grandi difficoltà.

[5] Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche ma anche due regioni in piano di rientro dal disavanzo sanitario: Campania e Lazio. Nessuna è arrivata a sottoscrivere accordi col Governo.

[6] Basilicata, Calabria, Puglia e Molise, solo la prima delle quali non è in piano di rientro.

La legge Calderoli del 2024 si inserisce nel summenzionato contesto, prevedendo una complessa procedura per l'autonomia differenziata, secondo i seguenti passaggi:

- vi è uno schema di intesa preliminare negoziato tra Governo e Regione richiedente;
- lo schema di intesa è approvato dal Consiglio dei ministri e su di esso esprimono un parere la Conferenza unificata e le competenti Commissioni parlamentari con atti di indirizzo;
- il Consiglio dei ministri delibera sullo schema definitivo dell'intesa (dopo un ulteriore negoziato con la Regione, se necessario), allegandolo a un apposito disegno di legge di approvazione;
- il disegno di legge viene trasmesso alle Camere che possono approvarlo a maggioranza assoluta o respingerlo, senza però poter modificare i contenuti dell'intesa sottoscritta dal Governo e dalla Regione.

Al di là dei singoli passaggi procedurali, la legge Calderoli mirava ad applicare una norma della Costituzione che finora era rimasta lettera morta; o meglio, la legge fissava la procedura per domandare ulteriori materie. A quest'ultimo proposito, va specificato che la richiesta di nuove competenze non costituisce un obbligo; le Regioni, in ipotesi, potrebbero anche astenersi dal procedere in tal senso.

La menzionata legge 26 giugno 2024, n. 86, recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", è stata in parte dichiarata incostituzionale con la sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024, rendendo necessario un intervento modificativo del Parlamento.

Le principali criticità evidenziate dal giudice delle leggi riguardano i seguenti aspetti:

1. trasferimenti puntuali vs. trasferimenti in blocco: la Corte ha stabilito che non è possibile trasferire intere materie, ma solo specifiche funzioni, motivate alla luce del principio di sussidiarietà. Questo principio, come chiarito dalla Corte, "esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede invece che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato" (Corte cost., n. 192/2024). Ciò comporta un trasversale ridimensionamento dell'oggetto di qualsiasi possibile trasferimento;
2. determinazione dei LEP: è stata dichiarata illegittima la delega "in bianco" per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, richiedendo criteri direttivi specifici; ciò comporta la paralisi – fino ad un futuro intervento del legislatore – dell'individuazione dei LEP di cui alla suddetta legge n. 86 del 2024, con la conseguente impossibilità di trasferire specifiche funzioni relative a "materie LEP", nonché – per la stessa ragione – relative a materie non LEP, là dove esse incidano su diritti civili e sociali;
3. ruolo del Parlamento: è stato affermato che le Camere mantengono il potere di emendare le intese, superando la logica del "prendere o lasciare".
4. vincoli finanziari: sono state introdotte maggiori garanzie per l'invarianza finanziaria e il rispetto degli equilibri di bilancio.

A seguito della menzionata decisione, rimane unicamente la possibilità di trasferire specifiche funzioni concernenti alcune materie non LEP, a condizione che esse non incidano su un diritto civile o sociale e che l'iniziativa regionale sia "giustificata alla luce del principio di sussidiarietà".

In definitiva, la sentenza n. 192 del 2024 ha eliminato gran parte del disposto normativo di cui alla legge n. 86 del 2024, incisa nella sua architettura essenziale, lasciando in vita un contenuto minimo. Quest'ultimo, allo stato, risulta di difficile individuazione, al punto che, con sentenza n. 10 del 2025, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il referendum abrogativo della legge Calderoli, evidenziando come l'oggetto della consultazione fosse divenuto "obiettivamente oscuro" a seguito delle modifiche apportate dalla decisione n. 192 del 2024[7].

Il giudice delle leggi ha posto il principio di sussidiarietà al centro dell'interpretazione dell'art. 116, co. 3, Cost., osservando che esso "esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede invece che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione". La sussidiarietà "funziona, per così dire, come un ascensore, perché può portare ad allocare la funzione, a seconda delle specifiche circostanze, ora verso il basso ora verso l'alto".

Segnatamente, la Corte ha individuato tre criteri per valutare l'adeguatezza dell'attribuzione di una funzione a un determinato livello territoriale:

- l'efficacia e l'efficienza nell'allocazione delle funzioni e delle relative risorse;
- l'equità che la distribuzione delle funzioni deve assicurare, dato che "ogni processo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., dovrà tendere a realizzare un punto di equilibrio tra eguaglianza e differenze" (Corte cost., n. 192/2024); questo perché, se da un lato l'attribuzione di funzioni pubbliche può garantire il miglioramento della qualità della vita dei cittadini, dall'altro, osserva la Corte, essa può comportare anche la crescita delle disuguaglianze (ad es., a causa della diversa distribuzione territoriale del reddito)[8];
- la responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all'esercizio, dato che "l'attribuzione di funzioni a un livello più vicino al cittadino favorisce il controllo e la partecipazione democratica" (Corte cost., n. 192/2024),

[7] Cfr. A. Poggi, Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare, in federalismi.it, n. 1/2025.

[8] Sul tema, cfr. I. Visco, LEP, autonomia, decentramento, intervento al Convegno Istituto Luigi Sturzo, 19 marzo 2025; A. Sterpa, Le due "sentenze sorelle" sul regionalismo differenziato, federalismi.it, 30 aprile 2025.

ma ve ne sono alcune che sono strettamente interdipendenti tra loro e devono restare sotto il controllo della medesima autorità pubblica centrale.

In altri termini, ad avviso della Corte, "l'art. 116, terzo comma, Cost., è un'altra espressione della flessibilità propria del principio di sussidiarietà. Esso contiene una clausola generale di flessibilità che consente a ciascuna regione di chiedere di derogare all'ordine di ripartizione delle funzioni ritenuto in via generale ottimale dalla Costituzione". Inoltre, "spetta alla discrezionalità del legislatore trovare le soluzioni che attuino la devoluzione ritenuta più adeguata" (ibid.). Per queste ragioni, l'art. 116, co. 3, Cost., "richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, definite in relazione all'oggetto e/o alle finalità, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà".

Si aggiunga che il giudice delle leggi ha identificato alcune materie in cui l'applicazione del principio di sussidiarietà risulta particolarmente complessa, tra le quali si segnalano le seguenti: il commercio con l'estero, la tutela dell'ambiente, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, i porti e gli aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione, le professioni, l'ordinamento della comunicazione, le norme generali sull'istruzione. La protezione civile non è espressamente inclusa in questo elenco, ma – come anticipato – presenta comunque profili di complessità legati alla sua natura trasversale.

La sentenza ha inoltre chiarito che per le materie che la legge Calderoli considera non LEP, i trasferimenti non potranno riguardare funzioni attinenti a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. La protezione civile, pur non essendo espressamente inclusa nell'elenco delle materie LEP dell'art. 3, co. 3, della legge n. 86/2024, tocca evidentemente il diritto alla tutela della salute e dell'incolumità pubblica; ragione per la quale una disomogenea regolazione della materia nelle diverse Regioni potrebbe, in assenza di standard prestazionali garantiti su tutto il territorio nazionale, incidere sulla tutela della salute dei cittadini (che invece costituisce la "materia LEP" per eccellenza). Sul punto, la decisione prevede che "nel momento in cui il legislatore qualifica una materia come non LEP i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Se, invece, lo Stato intende accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia non LEP e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard)".

2 La protezione civile nel sistema delle competenze regionali

Come anticipato in premessa, la protezione civile presenta caratteristiche peculiari che la distinguono dalle altre materie di competenza concorrente, dato che: ha natura trasversale, intersecando numerose altre competenze (sanità, ambiente, governo del territorio, ecc.); si caratterizza per la sua dimensione emergenziale, richiedendo capacità di risposta rapida e coordinata; ancora, sul piano dell'articolazione territoriale, coinvolge tutti i livelli di governo, dallo Stato ai Comuni; infine, necessita di una particolare complessità organizzativa, attraverso la presenza di strutture operative integrate.

L'evoluzione del sistema italiano di protezione civile ha attraversato diverse fasi, caratterizzate da un progressivo passaggio da un modello centralizzato a un'organizzazione policentrica, per poi assistere a una graduale ricentralizzazione, culminata durante la pandemia da Covid-19.

Occorre preliminarmente declinare il significato di protezione civile, la cui definizione si presenta in continuo aggiornamento. In via di prima approssimazione, si può osservare che essa coincide con il concetto della protezione e del soccorso alle popolazioni per tutti i fatti che possono vulnerarle, quali calamità o catastrofi, epidemie e, a maggior ragione, come insegna l'esperienza più recente, pandemie.

Le origini della protezione civile si rinvengono in alcune episodiche e frammentarie norme adottate tra la fine dell'XIX e l'inizio del XX secolo per fronteggiare situazioni eccezionali di sicurezza e incolumità pubblica, cui hanno fatto seguito, già nel periodo antecedente all'entrata in vigore della Costituzione, interventi via via più organici. Basti pensare al r.d.l. 2 settembre 1919, n. 1915, che interveniva in materia di "servizi di pronto soccorso in caso di terremoti". Successivamente, il r.d.l. 9 dicembre 1926, n. 2389, integrato dal d.m. 15 dicembre 1927, disciplinava i servizi di pronto soccorso in caso di disastri tellurici o di altra natura. Ancora, si segnala il d.l. 10 ottobre 1935, n. 2472, che provvedeva alla prima organizzazione dei servizi pompieristici, cui faceva seguito la l. 27 dicembre 1941, n. 1570 in materia di servizi antincendi.

Nel silenzio del vecchio Titolo V della Costituzione, che non menzionava la protezione civile, doveva desumersi che la materia fosse di spettanza del legislatore nazionale; ciò in virtù del principio, invalso fino alla l. cost. n. 3 del 2001, della generale e illimitata competenza dello Stato, tipico degli ordinamenti regionali – per così dire – puri (cioè, quei modelli caratterizzati da una competenza legislativa regionale limitata e tipizzata, da una prevalenza della legislazione statale e da un assetto fortemente centralizzato delle funzioni amministrative). La progressiva erosione di questo modello, culminata nella riforma del Titolo V e nelle successive applicazioni dell'art. 116, co. 3, Cost., ha tuttavia determinato una crescente complessità procedurale, nella quale il ruolo delle assemblee rappresentative non sempre ha trovato adeguata valorizzazione.

Il primo tentativo di concepire la protezione civile come sistema organico di strutture preordinate all'assolvimento di una funzione di carattere unitario veniva realizzato – in un periodo di perdurante inattuazione del regionalismo – con la legge 8 dicembre 1970, n. 996 (rubricata "Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità. Protezione civile"). Si trattava di una novità assoluta in Italia, che differenziava i compiti della protezione civile da quelli della più generica tutela dell'incolumità pubblica (rientrante nella funzione di sicurezza pubblica), definendo il settore degli interventi e riconducendoli al coordinamento del Ministero dell'interno, il quale avrebbe dovuto provvedere all'organizzazione della protezione civile d'intesa con le altre amministrazioni e con tutti gli enti pubblici territoriali e istituzionali, predisponendo servizi di emergenza, soccorso e assistenza in favore delle popolazioni colpite da calamità naturali.

Le inefficienze del sistema di protezione civile emergevano ben presto in conseguenza del terremoto che il 23 novembre 1980 colpiva l'Irpinia e la Basilicata, provocando oltre tremila morti. Soltanto in seguito alla requisitoria dell'allora Presidente Pertini sull'inadeguatezza della macchina statale, veniva prima approvato il regolamento esecutivo della legge del 1970 e poi, addirittura, veniva istituito il Ministro (senza portafoglio) per il coordinamento della protezione civile, che si affiancava – talvolta sovrapponendosi – al Ministro dell'interno.

Le esperienze del passato spingevano finalmente il legislatore nazionale a intervenire organicamente nella materia con la legge 24 febbraio 1992, n. 225, che istituiva il Servizio nazionale della protezione civile, rinunciando "ad un modello centralizzato per una organizzazione diffusa a carattere policentrico" (così Corte cos., n. 324/2023), con la finalità di "tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi" (così disponeva l'art. 1, co. 1 della l. n. 225 del 1992). La normativa, che per la prima volta attribuiva alle Regioni un ruolo chiave nell'organizzazione e nell'attuazione delle funzioni di protezione civile, prevedeva – all'art. 2 – tre diverse tipologie di "eventi", in relazione ai quali definire competenze e responsabilità:

a) eventi fronteggiabili mediante interventi degli enti e delle amministrazioni competenti in via ordinaria;

b) eventi richiedenti l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria;

c) calamità naturali, catastrofi o altri eventi meritevoli di essere gestiti attraverso mezzi e poteri straordinari, a causa della loro intensità ed estensione.

In quest'ultimo caso, su richiesta della Regione interessata o, comunque, mediante intesa con la stessa, il Consiglio dei Ministri era tenuto a deliberare lo stato d'emergenza, fissandone i limiti (temporali e spaziali), disponendo del potere di ordinanza e assicurando le necessarie risorse finanziarie al Commissario delegato alla gestione dell'emergenza, cessata la quale gli enti territoriali competenti sarebbero subentrati alla struttura commissariale.

L'art. 3 della medesima legge individuava poi le attività in cui si articolavano gli interventi di protezione civile: quelle di previsione e prevenzione, attinenti a un momento precedente

rispetto al realizzarsi di situazioni di rischio, e quelle di soccorso e di superamento dell'emergenza. Il Servizio nazionale di protezione civile diventava un servizio pubblico essenziale e il Dipartimento della protezione civile incominciava a svolgere un ruolo chiave nella predisposizione dei programmi nazionali per la previsione e per la prevenzione delle ipotesi di rischio, dei programmi di soccorso e dei piani per l'attuazione delle misure emergenziali.

Con la successiva legislazione in materia di protezione civile (cfr. l'art. 1 della l. n. 59 del 1997, rubricato "delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa", nonché gli artt. 107-109 del d.lgs. n. 112 del 1998 e il d.l. n. 343 del 2001, rubricato "Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile", convertito, con modificazioni, nella l. n. 401 del 2001) venivano delineate le competenze e le responsabilità dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, in funzione della tutela delle collettività interessate. In particolare, le attività di previsione e di prevenzione delle ipotesi di rischio erano affidate alla competenza regionale, senza distinzione tra le diverse tipologie di eventi calamitosi (così l'art. 108, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 112 del 1998); alle Province e ai Comuni veniva invece assegnata l'attuazione dei programmi regionali. Inoltre, il Prefetto aveva il compito della direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale, essendo tra l'altro destinatario delle funzioni relative alle attività tecnico-operative volte ad assicurare i primi interventi al verificarsi degli eventi calamitosi, da effettuarsi a cura degli organi statali in concorso con le Regioni e ciò sia con riferimento alla direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale attraverso l'adozione di tutti i provvedimenti ritenuti necessari, sia vigilando sull'attuazione, da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica (così disponevano l'art. 14 della l. n. 225 del 1992 e l'art. 5, co. 4, d.l. n. 343 del 2001).

Nell'esercizio delle attività di previsione e prevenzione e in ossequio ai principi desumibili dall'art. 4 della l. n. 59 del 1997, di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, le Regioni dovevano tenere conto degli indirizzi operativi predisposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero dal Ministro dell'Interno da lui delegato, di intesa con le Regioni stesse e gli enti locali, nonché dell'attività consultiva e propositiva della Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi e degli indirizzi e dei criteri generali formulati dal Dipartimento della protezione civile (si fa riferimento all'art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998 e all'art. 5, co. 2, 3bis, 4ter e 5, del d.l. n. 343 del 2001, convertito nella l. n. 401 del 2001). In particolare, attraverso l'art. 107 del noto d.lgs. n. 112 del 1998, attuativo della delega contenuta nella l. n. 59 del 1997, venivano riservate allo Stato le funzioni relative all'emergenza causata dagli eventi straordinari di cui alla lett. c) dell'art. 2 della legge n. 225 del 1992, nonché quelli di mero indirizzo per la predisposizione di programmi di previsione e prevenzione; l'art. 108 conferiva invece alle Regioni e agli enti locali le residue funzioni in materia di protezione civile.

Per quanto riguarda la disciplina relativa all'emergenza, la normativa del 1992 prevedeva, dunque, una competenza dello Stato per i soli eventi di natura straordinaria. In effetti, come si diceva, lo Stato, d'intesa con le Regioni interessate (dunque, in una logica collaborativa), deliberava e revocava lo stato di emergenza, emanando le ordinanze per l'attuazione dei relativi interventi, nonché predisponendo i piani di emergenza e la loro attuazione. Le citate ipotesi nelle quali era previsto l'intervento statale riguardavano il soccorso alle comunità colpite, solo in un'ottica di sussidiarietà verticale (sebbene, all'epoca, a Costituzione invariata), qualora l'intensità degli eventi calamitosi fosse stata tale da superare le capacità di risposta operativa di Regioni ed enti locali. Più specificamente, tale competenza si sostanziava nel potere del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, ovvero, per sua delega, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, di deliberare e revocare lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi. Inoltre, per l'attuazione dei predetti interventi di emergenza, potevano essere adottate ordinanze – anche da parte di Commissari delegati – in deroga ad ogni disposizione vigente, ma nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento (così disponeva l'art. 5, co. 2, l. n. 225 del 1992). D'altra parte, appare inevitabile che, in virtù della gravità degli eventi calamitosi, nonché dell'intrinseca difficoltà delle operazioni di soccorso e dell'immediatezza con cui le stesse devono essere poste in atto, si richieda una suddivisione delle competenze tra i vari soggetti (istituzionali e non) coinvolti, restando tuttavia al centro il coordinamento delle attività. In conclusione, pur nell'ambito di un'organizzazione dal carattere reticolare, lo Stato rimaneva comunque quel fondamentale momento di coordinamento in funzione di una determinazione delle politiche uniforme.

All'indomani dall'approvazione della legge del 1992 la Corte costituzionale, pur nell'ambito del precedente assetto dei rapporti tra Stato e Regioni, ne aveva giustificato la legittimità, richiamando implicitamente la clausola-passepartout dell'interesse nazionale. In quell'occasione il giudice delle leggi aveva sottolineato che "la legge istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, lungi dal modificare la ripartizione delle materie e delle competenze fra Stato e regioni, corrisponde all'ineludibile esigenza di una direzione unitaria degli interventi cui sono chiamati – tanto in fase di previsione e prevenzione dei rischi, che in fase di emergenza – molteplici organismi, sia statali che territoriali, qualificati come componenti del servizio; a tal fine – tenuto conto della rilevanza nazionale delle attività di tutela nel loro complesso e dell'ampio coinvolgimento in esse dell'amministrazione statale – è giustificata l'attribuzione di poteri di promozione e coordinamento al Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, al Ministro per la protezione civile" (Corte cost., n. 418/1992). Tra l'altro, la Corte non aveva mancato di ricordare che le situazioni di emergenza, specialmente quelle connesse a calamità naturali, reclamano la massima concentrazione di energie umane e di mezzi materiali, tali da giustificare interventi statali straordinari suscettibili anche di arrecare compressioni della sfera di autonomia regionale (cfr. ad es. Corte cost., nn. 127/1995 e 520/1995).

La tripartizione prevista dalla legge n. 225 del 1992, confermata dal d.lgs. n. 1 del 2018 (Codice della protezione civile), ha costituito il fondamento dell'attuale sistema di ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo.

Com'è noto, la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 ha inserito la protezione civile tra le materie di legislazione concorrente di cui all'art. 117, co. 3, Cost., determinando un nuovo equilibrio tra Stato e Regioni, nell'ambito del quale il primo è chiamato a fissare i principi fondamentali della materia, mentre spetta alla potestà legislativa regionale determinare la normativa di dettaglio.

Il breve quadro riassuntivo poc'anzi tracciato sugli sviluppi della protezione civile prima del 2001 risulta fondamentale per comprendere la ragione del collocamento della materia tra le competenze legislative concorrenti, in seguito all'approvazione del nuovo art. 117 Cost.; infatti, la l. cost. n. 3 del 2001 si è limitata a portare a livello costituzionale quanto la legge n. 225 del 1992 aveva già previsto a Costituzione invariata. Sul piano amministrativo, invece, ai sensi dell'art. 117, co. 6, le funzioni in materia spettano ordinariamente alle Regioni, che godono di ampia discrezionalità anche rispetto alla loro allocazione, spostandole ad esempio dal livello provinciale a quello regionale e/o comunale (cfr. al riguardo Corte cost., n. 252/2016).

Premesso tale quadro, occorre rilevare che l'evoluzione giurisprudenziale in materia di protezione civile ha evidenziato, negli anni, una progressiva centralizzazione della materia.

In una prima fase, con la sentenza n. 327 del 2003, che può considerarsi il leading case in materia di protezione civile dopo la riforma del Titolo V, il giudice delle leggi ha respinto le censure mosse dallo Stato nei confronti della normativa della Regione Marche (la l. reg. n. 32 del 2001), affermando che quest'ultima aveva pienamente rispettato la normativa di principio – costituente norma interposta anche nel mutato assetto costituzionale – di cui alla l. n. 225 del 1992. Infatti, secondo la Corte, il semplice mancato richiamo – da parte della legge regionale – agli indirizzi nazionali non comporta di per sé alcuna violazione delle norme costituzionali, "tanto più che essi risultano elaborati d'intesa con le stesse Regioni e gli enti locali" (Corte cost., n. 437/2003). Ovviamente, resta salva la facoltà della Regione di agire, a seconda dei casi, innanzi alla Corte e al giudice amministrativo per assicurare che i poteri governativi siano disciplinati ed esercitati in modo da non frustrare l'autonomia regionale e il rispetto del principio di leale collaborazione.

Allo stesso modo, con sentenza n. 214 del 2005 la Corte costituzionale ha respinto un ricorso statale avverso la normativa regionale (questa volta dell'Emilia-Romagna) che aveva disciplinato la predisposizione di "piani di emergenza esterni", relativamente agli stabilimenti in cui si impiegano sostanze pericolose. In quell'occasione il giudice delle leggi non aveva escluso che vi fosse una preponderanza della materia esclusiva statale "tutela dell'ambiente" (art. 117, co. 2, lett. s), ma aveva ricordato che quest'ultima si presenta spesso "connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti" (Corte cost., n. 214/2005), come la protezione civile, nell'ambito delle quali risultano legittimi gli interventi posti in essere dalla Regione, nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione

statale in materia e attraverso l'adozione di una disciplina maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale. Detto in altri termini, la competenza trasversale dello Stato sulla tutela dell'ambiente non è certamente incompatibile con eventuali specifici interventi regionali.

In un'ulteriore fattispecie la Corte ha respinto il ricorso promosso nei confronti della Regione Marche, ricordando che la distinzione degli ambiti di competenza dello Stato e della Regione nella protezione civile dovesse ritenersi ben delineata dalla legge del 1992, che individuava la Provincia quale l'ente con il compito di predisporre i piani e coordinare gli interventi sul territorio di propria competenza, a meno che non si trattasse di calamità che richiedevano l'impiego di poteri straordinari, i quali – soltanto in quel caso – sarebbero stati attratti nella sfera di attribuzioni dello Stato (così Corte cost., n. 32/2006). In quest'ultima ipotesi sarebbe allora illegittima la norma regionale che pretendesse di continuare ad attribuire a un determinato organo – ad esempio al Sindaco – i poteri commissariali, anche dopo la cessazione dello stato di emergenza (cfr. Corte cost., n. 82 del 2006).

Deve dunque desumersi che il riconoscimento di poteri straordinari e derogatori della legislazione vigente non possa mai derivare da una legge regionale, la quale, ad esempio, non può individuare nel Presidente della Provincia – anziché nel Prefetto, come la normativa nazionale prevede – l'autorità di protezione civile, responsabile dell'organizzazione generale dei soccorsi a livello provinciale nei casi di emergenza di protezione civile, per gli eventi che richiedano l'intervento coordinato di più enti o per quelli, più gravi, che necessitino di mezzi e poteri straordinari (cfr. Corte cost., n. 85 del 2012).

In presenza di eventi di natura straordinaria e di ragioni di urgenza, l'intervento unitario del legislatore statale può essere tale da spingersi sino all'adozione di specifiche ordinanze "autorizzate a derogare […] alle stesse norme primarie" (così Corte cost., n. 284/2006), sia pure in presenza di determinati presupposti, volti a non sacrificare in modo eccessivo l'autonomia regionale, quali: l'eccezionalità dell'autorizzazione statale al potere di ordinanza, la definizione del contenuto, dei tempi e delle modalità di esercizio di siffatto potere, la proporzionalità tra le misure adottate e la qualità degli interventi, la previsione di adeguate forme di leale collaborazione e concertazione nella fase di organizzazione e attuazione delle attività di protezione civile. In ogni caso, specie quando occorra nominare commissari straordinari, attribuendo loro poteri amministrativi molto ampi, compresi i poteri sostitutivi (degli organi ordinari e straordinari) e di deroga, le Regioni devono essere adeguatamente coinvolte (cfr. Corte cost., n. 109/2011), attraverso forme di collaborazione incisive e non limitate all'intesa c.d. debole. Rimane comunque fermo il fatto che gli atti dei commissari delegati a fronteggiare emergenze di protezione civile possono qualificarsi come "atti dell'amministrazione centrale dello Stato […] finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali" (Corte cost., n. 159/2014).

Sebbene non sia questa la sede per affrontare il tema delle ordinanze di necessità e urgenza volte ad ovviare a situazioni di emergenza, vale la pena ricordare che queste ultime, già previste dai richiamati artt. 5 della l. n. 225 del 1992 e 107 del d.lgs. n. 112 del 1998, risultano

espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, che assume una valenza particolarmente pregnante in presenza di ragioni di urgenza tali da giustificare un intervento unitario da parte dello Stato; intervento che ha spesso rinvenuto un ulteriore titolo di legittimazione nella competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, nel cui ambito si colloca, ad esempio, il settore relativo alla gestione dei rifiuti. Pertanto, è incostituzionale la legge regionale volta a "neutralizzare gli effetti prodotti da ordinanze che rinvengono il proprio fondamento giustificativo nella legge statale e nella potestà di dettare i principi fondamentali in una materia affidata alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni" (Corte cost., n. 277 del 2008). La disciplina della protezione civile consente, dunque, in situazioni emergenziali, di accentrare il potere di ordinanza nelle mani del Governo, con il conseguente slittamento a livello statale di tutti gli interventi successivi alla deliberazione dello stato di emergenza, senza che alle Regioni residuino spazi in materia. Non a caso, come la Corte ha chiarito, le ordinanze di protezione civile "servono a regolare temporaneamente, per tutta la durata dello stato di emergenza, uno straordinario assetto di poteri, allo scopo di tutelare l'integrità della vita, dei beni e degli insediamenti" (Corte cost., n. 32 del 2012).

Come emerge dalle considerazioni poc'anzi svolte, pur essendo collocata tra le materie di competenza concorrente, la protezione civile non è strutturata sulla base dell'accentramento di poteri e competenze, né secondo schemi di dipendenza gerarchico-funzionale. L'obiettivo è infatti quello di assicurare che i molteplici organismi, a vario titolo interessati alle attività di protezione civile, agiscano in modo armonico e razionale, di modo che le risorse disponibili vengano impiegate opportunamente, conducendo alla maggiore efficacia degli interventi. L'organizzazione di queste funzioni risulta dunque indispensabile, ove si considerino l'estrema gravità che possono assumere gli eventi calamitosi, l'intrinseca difficoltà delle operazioni di soccorso e l'immediatezza con cui le stesse devono essere poste in atto. In più, si deve aver riguardo all'estensione e alla complessità dell'apparato operativo che va mobilitato e che, almeno potenzialmente, coinvolge l'intera amministrazione pubblica in tutte le sue articolazioni centrali e periferiche. Alle attività di prevenzione e tutela concorrono infatti in larga misura competenze aspecifiche, il cui efficace esercizio può anzi – almeno in parte – prevenire gli eventi o ridurne i danni, e che comunque sono chiamate a cooperare quando si verifica la calamità.

Ciò posto, se negli anni '90 e nel primo decennio successivo alla riforma del Titolo V la Corte costituzionale ha ritenuto che lo Stato dovesse circoscrivere le funzioni regionali in materia di protezione civile attraverso la definizione dei principi fondamentali, progressivamente il giudice delle leggi ha abbandonato tale lettura statica, considerando la protezione civile "idonea a condizionare o a limitare l'esercizio di competenze regionali in altri settori" (Corte cost., n. 246/2019), come nei casi inerenti gli interventi edilizi in zone sismiche e, più in generale, quelli aventi ad oggetto il governo del territorio. In particolare, nell'ipotesi di calamità di ampia portata, il giudice delle leggi ha richiamato il noto meccanismo di flessibilità (inaugurato con la nota sentenza n. 303 del 2003) rappresentato dalla chiamata in sussidiarietà, in virtù del quale le funzioni amministrative – che nelle materie concorrenti e

residuali spetterebbero ordinariamente alle Regioni – vengono attratte in sussidiarietà dal livello statale, quando vi siano interessi unitari, a patto che le Regioni siano coinvolte attraverso la previa intesa, in ossequio al principio di leale collaborazione[9]. Pertanto, in presenza di un'emergenza di rilievo nazionale, il legislatore è legittimato ad accentrare le funzioni amministrative, al fine di assicurare la presenza di una normativa omogenea sul territorio nazionale.

Vero è che, specie in presenza di una struttura commissariale, la funzione diventa statale; tuttavia, essa rimane "una funzione temporanea, che si origina e si elide (nasce e muore) in ragione, rispettivamente, dell'insorgere e del cessare della situazione di emergenza. Essa è cioè solo e soltanto correlata allo stato di emergenza, rispetto al quale la Regione ordinariamente competente non è comunque estranea, giacché, nell'ambito dell'organizzazione policentrica della protezione civile, occorre che essa stessa fornisca l'intesa per la deliberazione del Governo e, dunque, cooperi in collaborazione leale e solidaristica" (Corte cost., n. 8/2016). A queste condizioni, infatti, non si verifica alcuna lesione della competenza regionale concorrente nella materia della protezione civile, né alcuna interferenza con lo svolgimento delle funzioni ordinarie amministrative (spettanti alle Regioni ex art. 117, co. 6, Cost.), né ancora una violazione del principio di sussidiarietà verticale o a quello di leale collaborazione; infatti, le competenze regionali "si riespandono naturalmente al cessare di una situazione transeunte ed eccezionale, derogatoria dell'assetto ordinamentale" (Corte cost., n. 8/2016, cit.). Beninteso, non viene qui in rilievo la questione della sostituzione normativa di cui all'art. 120 della Costituzione, dato che l'intervento dello Stato non deriva dall'inadempimento o dall'inerzia della Regione, bensì da una norma di legge che attribuisce al livello centrale la titolarità della funzione, in presenza di una situazione emergenziale.

Ma la Corte si spinge anche oltre, fino a decostituzionalizzare il ruolo delle Regioni nel settore della protezione civile, addirittura qualificandolo – cripticamente – come "competenza statale "trasversale", seppur concorrente" (Corte cost., n. 246/2019 cit.). In altri termini, al pari di altre competenze statali, quali la tutela della concorrenza, la tutela dell'ambiente e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche la protezione civile – sebbene, come si diceva, di competenza concorrente e non esclusiva – ha finito per essere annoverata tra le c.d. materie non materie, sviluppandosi come complesso di compiti che coinvolgono tutti gli enti presenti sul territorio, dallo Stato ai Comuni, con la conseguenza di rendere ancor più mobili – e difficilmente predeterminabili – i confini della materia.

In tale contesto di concorrenza di competenze, l'unico spazio che residua alle Regioni in caso di emergenza di rilievo nazionale è allora quello della partecipazione al processo

[9] Sia consentito un rinvio ad A. Candido, La protezione civile dentro e fuori l'emergenza, in Diritti regionali, n. 1/2022.

decisionale in una logica di leale collaborazione, previsto a più riprese dal nuovo Codice della protezione civile. Ad esempio, l'art. 3 prevede che fanno parte del Servizio nazionale della protezione civile (articolato in strutture operative nazionali e regionali) anche i Presidenti delle Regioni, in qualità di autorità territoriali di protezione civile. Inoltre, l'art. 15 dispone che le direttive del Presidente del Consiglio dei ministri, che assicurano l'indirizzo unitario, nel rispetto delle peculiarità dei territori, per l'esercizio della funzione e lo svolgimento delle attività di protezione civile, sono adottate su proposta del Capo dipartimento della protezione civile e previa intesa, da sancire in sede di Conferenza unificata ovvero di Conferenza Stato-Regioni. Ancora, la stessa tipologia degli eventi calamitosi, che attivano l'intervento della protezione civile, chiama in causa le Regioni per la gestione delle emergenze di estensione e rilevanza intermedia (cfr. art. 7, co. 1, lett. b), d.lgs. n. 1 del 2018). Invece, le emergenze riconosciute come di rilievo nazionale (cfr. art. 7, co. 1, lett. c), d.lgs. n. 1 del 2018) sono fronteggiate con mezzi e poteri straordinari, da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo (cfr. art. 24 d.lgs. n. 1 del 2018) e con le ordinanze commissariali (cfr. art. 25 d.lgs. n. 1 del 2018), ma sempre previa intesa c.d. forte con i Presidenti delle Regioni interessate (ad es., cfr. artt. 8, 9, 15, 17, 29, 37, 38, 42 e 45 del d.lgs. n. 1 del 2018).

In seguito al progressivo accentramento della protezione civile (che ha raggiunto il suo apice durante la pandemia da Covid-19), la Corte costituzionale ha qualificato tale ambito come "competenza statale trasversale, seppur concorrente" (Corte cost., n. 246/2019), annoverando la protezione civile tra le c.d. "materie non materie". Questo processo ha portato a una situazione in cui, talvolta, le Regioni esercitano nel settore potestà soltanto formalmente legislative, ma sostanzialmente amministrative.

Come di seguito si dirà, nonostante il processo di centralizzazione, alle Regioni – anche alla luce dell'art. 11 del Codice della protezione civile – residuano ancora significative competenze in materia di protezione civile.

3 Il Codice della protezione civile e la normativa regionale lombarda

Il d.lgs. n. 1 del 2018 ha abrogato la precedente legge n. 225/1992, introducendo il nuovo Codice della protezione civile. L'art. 1 del Codice definisce il Servizio nazionale della protezione civile come "il sistema che esercita la funzione di protezione civile costituita dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo". Particolarmente significativo è il disposto dell'art. 1, co. 3, del Codice, secondo cui "le norme del presente decreto costituiscono principi fondamentali in materia di protezione civile ai fini dell'esercizio della potestà legislativa concorrente", confermando la natura concorrente della materia nell'ambito del riparto costituzionale delle competenze.

L'art. 2 del Codice individua le attività di protezione civile in quelle "volte alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento". Il Codice distingue tra:

- previsione: "insieme delle attività dirette all'identificazione e allo studio degli scenari di rischio possibili, per le esigenze di allertamento del Servizio nazionale e di pianificazione di protezione civile";
- prevenzione: "insieme delle attività di natura strutturale e non strutturale dirette a evitare o a ridurre la possibilità che si verifichino danni conseguenti a eventi calamitosi";
- gestione dell'emergenza: "insieme, integrato e coordinato, delle misure e degli interventi diretti ad assicurare il soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite";
- superamento dell'emergenza: "attuazione coordinata delle misure volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita".

L'art. 3 del Codice definisce la composizione del Servizio nazionale, che si articola in autorità di protezione civile (Presidente del Consiglio dei ministri, Presidenti delle Regioni, Sindaci e Sindaci metropolitani), componenti (Stato, Regioni, enti locali), strutture operative nazionali e regionali, e soggetti concorrenti.

Fondamentale è la tripartizione degli eventi emergenziali prevista dall'art. 7 del Codice:

a) emergenze fronteggiabili mediante interventi attuabili dai singoli enti competenti in via ordinaria;

b) emergenze che comportano l'intervento coordinato di più enti e devono essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari, disciplinate dalle Regioni nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa;

c) emergenze di rilievo nazionale che devono essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari ai sensi dell'art. 24.

L'art. 11 del Codice attribuisce alle Regioni la disciplina dell'organizzazione dei sistemi di protezione civile nell'ambito dei rispettivi territori, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

- le modalità di predisposizione e attuazione delle attività di previsione e prevenzione dei rischi;
- gli indirizzi per la predisposizione dei piani di protezione civile di livello territoriale;
- la gestione della sala operativa regionale;
- l'organizzazione della colonna mobile regionale;
- le misure per l'organizzazione del volontariato di protezione civile;
- le modalità per la deliberazione dello stato di emergenza regionale.

Inoltre, il co. 11 dell'art. 25 del Codice riconosce espressamente alle Regioni la possibilità di definire "provvedimenti con finalità analoghe" a quelle delle ordinanze statali di protezione civile "in relazione alle emergenze di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b)", confermando l'esistenza di uno spazio di autonomia regionale nella gestione delle emergenze di livello intermedio.

L'art. 18 disciplina, invece, la pianificazione di protezione civile come "attività di prevenzione non strutturale, basata sulle attività di previsione e, in particolare, di identificazione degli scenari di rischio". La pianificazione è finalizzata alla definizione delle strategie operative e del modello di intervento, al raccordo informativo con le strutture di allertamento, alla definizione dei flussi di comunicazione e dei meccanismi di revisione e aggiornamento.

Particolarmente significativo è il disposto del co. 3 dell'art. 18, secondo cui "i piani e i programmi di gestione e tutela e risanamento del territorio e gli altri ambiti di pianificazione strategica territoriale devono essere coordinati con i piani di protezione civile al fine di assicurarne la coerenza con gli scenari di rischio e le strategie operative ivi contenuti".

Il Codice dedica ampio spazio al volontariato di protezione civile, riconoscendone "il valore e la funzione sociale ai fini dell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà" (art. 32). Il volontariato partecipa al Servizio nazionale mediante enti del Terzo settore e altre forme di volontariato organizzato, con modalità disciplinate dalla Sezione II del Capo V del Codice.

Per le emergenze di rilievo nazionale, l'art. 24 prevede che il Consiglio dei ministri, "su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, formulata anche su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata e comunque acquisitane l'intesa, delibera lo stato d'emergenza di rilievo nazionale". La durata non può superare i 12 mesi, prorogabili per non più di ulteriori 12 mesi.

L'art. 25 del Codice disciplina le ordinanze di protezione civile, che possono essere adottate "in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea". Le ordinanze sono emanate "acquisita l'intesa delle Regioni e Province autonome territorialmente interessate".

3.1 La legge regionale "Disposizioni regionali in materia di protezione civile"

La Regione Lombardia ha esercitato la propria competenza legislativa in materia con la legge regionale 29 dicembre 2021, n. 27, recante "Disposizioni regionali in materia di protezione civile", che ha sostituito il precedente Testo unico regionale del 2004. La nuova normativa lombarda si caratterizza per un approccio sistematico e integrato, che tiene conto dell'evoluzione del quadro normativo nazionale e delle specificità del territorio regionale.

L'art. 1 della legge lombarda stabilisce che la disciplina regionale si sviluppa "nel rispetto dei principi fondamentali posti dalla normativa nazionale e delle finalità previste dalla normativa dell'Unione europea in materia di protezione civile", confermando il rispetto del riparto costituzionale delle competenze. La Regione opera "nel rispetto dell'integrazione dei diversi livelli di governo istituzionale, per garantire l'effettivo coordinamento con le competenti autorità statali e con il sistema delle autonomie locali".

L'art. 4 della legge regionale definisce il Sistema regionale della protezione civile, che si articola in:

- la Regione, la Città metropolitana di Milano e le province, quali enti di area vasta;
- i Comuni, anche in forma associata, e gli altri enti locali;
- le strutture organizzative regionali (Unità di crisi regionale, Sala Operativa regionale, Centro funzionale decentrato, Colonna mobile regionale, Uffici Territoriali Regionali);
- il volontariato organizzato di protezione civile;
- la Scuola superiore di protezione civile.

Il Presidente della Regione, il Sindaco metropolitano e i sindaci esercitano le funzioni di autorità territoriali di protezione civile, garantendo "l'unitarietà dell'ordinamento, esercitando le funzioni di indirizzo politico in materia di protezione civile in relazione ai rispettivi ambiti di governo".

Particolarmente significativa è la previsione dell'art. 6 della legge regionale, che delega alle province e alla Città metropolitana di Milano specifiche funzioni in materia di protezione civile, tra cui:

a) previsione e prevenzione dei rischi, con rilevazione dei rischi sul territorio, attività di diffusione della cultura della protezione civile, attuazione delle attività stabilite nella programmazione regionale;

b) pianificazione di area vasta, con redazione e attuazione del piano di area vasta di protezione civile, supporto ai comuni nella redazione dei piani di emergenza, verifica del coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale;

c) concorso alle attività per il superamento dell'emergenza, con attivazione dei servizi urgenti, gestione della Sala Operativa di area vasta, coordinamento del volontariato organizzato.

L'art. 15 della legge regionale disciplina il piano regionale di protezione civile, che si compone di una sezione generale, approvata dal Consiglio regionale, e di una sezione settoriale, articolata in singoli piani di settore approvati dalla Giunta regionale. I piani di settore devono includere almeno:

- il piano regionale di soccorso rischio sismico;
- il piano regionale delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi;
- i piani di emergenza regionali per le dighe lombarde;
- il piano regionale gestione rischio alluvioni;
- il piano regionale rischio valanghe.

La legge regionale lombarda disciplina due strumenti per la gestione delle emergenze di livello regionale:

a) lo stato di mobilitazione regionale (art. 20), che può essere disposto dal Presidente della Giunta regionale "per la durata massima di quindici giorni, prorogabili di altri quindici giorni", per eventi che "possono manifestarsi con intensità tale da compromettere la vita, l'integrità fisica o beni di primaria importanza";

b) lo stato di emergenza regionale (art. 21), dichiarato dal Presidente della Giunta regionale "con proprio decreto" per eventi di cui all'art. 2, co. 1, lett. b), con durata massima di sei mesi, prorogabili di altri sei mesi.

In conseguenza della dichiarazione dello stato di emergenza regionale, il Presidente della Giunta regionale può adottare "ordinanze di protezione civile per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante il perdurare dell'emergenza stessa", in deroga alle disposizioni legislative regionali vigenti ma nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme statali e dell'Unione europea.

La legge regionale lombarda riconosce, inoltre, "la valenza istituzionale del volontariato organizzato quale articolazione fondamentale del Sistema regionale della protezione civile" (art. 22). Il volontariato può essere svolto in forma organizzata, attraverso l'iscrizione nell'elenco territoriale regionale, o in forma non organizzata, per interventi occasionali.

Ancora, l'art. 23 prevede la costituzione di Comitati di coordinamento del volontariato di protezione civile in ciascuna provincia e nella Città metropolitana di Milano, nonché di un Comitato regionale del volontariato di protezione civile, con compiti di rappresentanza, coordinamento e supporto tecnico-operativo.

L'art. 24 della legge regionale attribuisce particolare importanza alla formazione, prevedendo che la Regione "promuove, organizza e indirizza la formazione e la diffusione della cultura di protezione civile in tutto il territorio regionale". La formazione è garantita attraverso la Scuola Superiore di Protezione Civile, che opera secondo un programma triennale e promuove percorsi formativi per operatori istituzionali e volontari.

L'art. 9 della legge regionale disciplina il finanziamento del Sistema regionale di protezione civile, prevedendo specifiche linee di intervento per:

- il potenziamento e sostegno economico dei soggetti del sistema regionale;
- l'antincendio boschivo;
- il Centro Funzionale Decentrato e la Sala Operativa regionale;
- il pronto intervento comunale;
- la formazione e diffusione della cultura di protezione civile.

L'art. 8 della legge regionale disciplina i rapporti interistituzionali, disponendo che la Regione promuove "un costante rapporto collaborativo con gli organi dello Stato, con le province, la Città metropolitana di Milano e gli altri enti locali, con le prefetture, con il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, con le articolazioni del Sistema nazionale della protezione civile".

La normativa lombarda prevede inoltre la possibilità di stipulare convenzioni con le strutture operative e i soggetti concorrenti, nonché la partecipazione a iniziative di protezione civile nel territorio di altre Regioni o di altri Stati, "coordinando il proprio intervento con quello dei predetti organi, nel rispetto delle competenze attribuite a ciascun soggetto dalla vigente normativa".

La legge regionale stabilisce altresì un articolato sistema di controllo e monitoraggio (artt. 30, 31), con la presentazione di una relazione biennale al Consiglio regionale che documenti l'attuazione del piano regionale, il coordinamento tra gli attori, il completamento dei piani locali, la composizione del volontariato, l'utilizzo delle risorse e l'esercizio delle funzioni delegate.

L'art. 31 contempla la possibilità di applicare "misure premiali o penalizzanti" nei confronti degli enti locali "in ragione del livello di efficiente ed efficace attuazione delle previsioni della presente legge", configurando un sistema di incentivi per il miglioramento delle performance in materia di protezione civile.

Questo articolato sistema normativo regionale si inserisce nel quadro dei principi fondamentali stabiliti dal Codice nazionale, sviluppando una disciplina di dettaglio che tiene conto delle specificità del territorio lombardo e dell'esperienza maturata dalla Regione nella gestione delle emergenze e nell'organizzazione del sistema di protezione civile.

4 Il ruolo dell'Assemblea regionale nel percorso dell'autonomia differenziata. Analisi delle richieste regionali in materia di protezione civile.

L'analisi delle richieste regionali di maggiore autonomia in materia di protezione civile non può prescindere da una ricostruzione puntuale del ruolo svolto dall'Assemblea legislativa regionale, in coerenza con quanto previsto dallo Statuto d'autonomia della Regione Lombardia, che attribuisce espressamente al Consiglio regionale la competenza a deliberare sia sull'iniziativa sia sulla conclusione dell'intesa ex art. 116, co. 3, Cost.

Nel corso delle diverse legislature, il Consiglio regionale ha esercitato tale funzione attraverso una pluralità di atti di indirizzo e di impulso, tra cui risoluzioni, ordini del giorno e mozioni, che hanno progressivamente definito l'orientamento politico-istituzionale della Regione in tema di autonomia differenziata. In particolare, le risoluzioni consiliari adottate a partire dalla VIII legislatura hanno individuato gli ambiti prioritari di intervento e hanno legittimato l'avvio e la prosecuzione delle trattative con il Governo, conferendo copertura istituzionale alle iniziative della Giunta regionale.

Tale coinvolgimento assembleare assume rilievo non solo sul piano procedurale, ma anche su quello sostanziale, in quanto contribuisce a radicare democraticamente le richieste di autonomia e a renderle espressive di un indirizzo politico ampiamente condiviso, piuttosto che di una mera iniziativa dell'esecutivo regionale.

Un adeguato inquadramento del percorso lombardo verso l'autonomia differenziata richiede, pertanto, un approfondimento specifico sul ruolo svolto dall'Assemblea regionale, che non può essere ridotto a una funzione meramente formale o accessoria rispetto all'iniziativa della Giunta. Al contrario, nel modello delineato dallo Statuto d'autonomia della Regione Lombardia e nella prassi istituzionale consolidatasi nel tempo, il Consiglio regionale rappresenta un attore strutturale del procedimento ex art. 116, co. 3, Cost.

Lo Statuto della Regione Lombardia attribuisce espressamente al Consiglio regionale la competenza a deliberare sull'iniziativa diretta all'ottenimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e sulla conclusione dell'intesa con lo Stato. Tale previsione statutaria si colloca in una logica di rafforzamento del ruolo dell'organo assembleare nelle scelte di indirizzo politico-istituzionale di maggiore rilievo, coerentemente con la natura "rinforzata" del procedimento previsto dall'art. 116, co. 3, Cost., che si conclude con una legge approvata a maggioranza assoluta delle Camere.

In particolare, il coinvolgimento del Consiglio regionale risponde a una duplice esigenza: da un lato, garantire la legittimazione democratica delle richieste di autonomia, dall'altro, assicurare che l'iniziativa regionale sia il risultato di un indirizzo politico condiviso e non di una

scelta esclusiva dell'esecutivo[10]. In tale prospettiva, l'Assemblea regionale opera come sede di sintesi tra le istanze territoriali, le valutazioni tecniche e le opzioni politico-istituzionali sottese alla domanda di maggiore autonomia.

Nel caso lombardo, il percorso verso l'autonomia differenziata si è articolato attraverso una pluralità di atti consiliari di indirizzo – risoluzioni, ordini del giorno e mozioni – che hanno progressivamente definito l'oggetto, le finalità e i limiti delle richieste regionali. Ad esempio, la Risoluzione del Consiglio regionale del 7 novembre 2017 concernente l'iniziativa per l'attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ha rappresentato un atto politico-istituzionale di riferimento, conferendo un mandato chiaro alla Giunta regionale per l'avvio delle interlocuzioni con il Governo e individuando gli ambiti materiali ritenuti prioritari[11].

Tali atti svolgono un ruolo sostanziale nella costruzione del contenuto delle richieste di autonomia, orientando l'azione della Giunta e delimitando il perimetro del negoziato con lo Stato. In questo senso, il Consiglio regionale non si limita a "ratificare" decisioni già assunte altrove, ma partecipa alla definizione della strategia regionale, incidendo sulle scelte di fondo relative alle funzioni da richiedere, alle modalità di esercizio e ai rapporti con i livelli istituzionali coinvolti.

Il modello lombardo si caratterizza dunque per una valorizzazione del ruolo dell'Assemblea regionale quale garante dell'equilibrio tra autonomia e unità, nonché quale sede di raccordo tra dimensione politica e dimensione tecnico-amministrativa del regionalismo differenziato. Tale impostazione appare particolarmente rilevante alla luce delle criticità emerse nel dibattito nazionale, spesso incentrato sul rischio di marginalizzazione delle assemblee elettive a vantaggio di una dinamica prevalentemente intergovernativa.

---

[10] Si rinvia al contributo di A. FERRARA, Tra favorevoli e contrari all'autonomia differenziata: è possibile trovare una comune convergenza per la realizzazione di un regionalismo d'esecuzione da avviarsi in via asimmetrica?, Federalismi.it, 30 aprile 2025.

[11] La Deliberazione n. x/1645 del Consiglio regionale della Lombardia individua nella materia protezione civile le seguenti competenze da richiedere:

a) l'individuazione degli interventi edilizi e delle opere privi di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici, da ritenersi esentati, anche in relazione alle diverse zone classificate a rischio sismico, dal procedimento di autorizzazione preventiva e/o dal deposito del progetto edilizio:

b) la formazione degli operatori di protezione civile, in particolare rispetto alla determinazione dei percorsi formativi, alle figure professionali, al riconoscimento, all'individuazione degli enti erogatori, ai sistemi di credito e all'individuazione dei docenti;

c) il coordinamento a livello territoriale del Corpo dei Vigili del Fuoco, composto dai Vigili del Fuoco Permanenti e dai Vigili del Fuoco Volontari, con la creazione di nuclei operativi regionali.

d) la pianificazione di emergenza dei comuni, in accordo con gli stessi, in relazione al controllo di qualità dei piani per la loro approvazione, all'intervento sostitutivo, in caso di inadempienza comunale, alla definizione della periodicità di aggiornamento dei piani, al possesso del piano di emergenza comunale come requisito per l'accesso ai contributi di protezione civile;

e) il potere di ordinanza del Presidente della Giunta regionale, in deroga alla normativa regionale e statale, per eventi calamitosi di livello regionale.

Le considerazioni svolte sul ruolo dell'Assemblea regionale assumono un rilievo specifico con riferimento alle richieste di autonomia in materia di protezione civile. Anche in questo ambito, infatti, il percorso lombardo evidenzia un coinvolgimento significativo del Consiglio regionale, che ha contribuito a definire il quadro di riferimento politico-istituzionale entro il quale sono maturate le scelte della Regione.

Le richieste lombarde in materia di protezione civile si inseriscono in una traiettoria di lungo periodo, caratterizzata da un progressivo rafforzamento delle competenze regionali e da una consolidata esperienza organizzativa e normativa. In tale contesto, gli atti di indirizzo consiliari hanno svolto una funzione essenziale nel legittimare l'inclusione della protezione civile tra le materie oggetto di possibile autonomia differenziata, valorizzando la conoscenza del territorio, la prossimità alle comunità locali e il ruolo di coordinamento svolto dalla Regione nei confronti degli enti locali e del volontariato organizzato.

La partecipazione del Consiglio regionale al percorso decisionale consente inoltre di chiarire la genesi delle richieste e di distinguere tra il piano dell'elaborazione politico-istituzionale e quello della successiva negoziazione tecnica con il Governo. In tal modo, risulta più agevole comprendere le ragioni delle scelte operate, le priorità individuate e le differenze tra le richieste formulate nelle diverse fasi del processo, nonché il ruolo rispettivamente svolto dall'Assemblea, dalla Giunta e dalle strutture amministrative regionali competenti.

In definitiva, l'analisi delle richieste lombarde in materia di protezione civile conferma come il regionalismo differenziato, lungi dall'essere un procedimento esclusivamente intergovernativo, si configuri – almeno nel caso lombardo – come un processo complesso, nel quale il Consiglio regionale esercita una funzione di indirizzo e di garanzia, contribuendo in modo significativo alla definizione e alla legittimazione delle istanze di autonomia.

Per quanto riguarda la materia della protezione civile, le richieste lombarde di maggiore autonomia si collocano all'interno di un percorso articolato, che si sviluppa lungo più fasi e che riflette mutamenti del contesto politico-istituzionale e del quadro normativo nazionale.

Una prima fase può essere individuata nel ciclo 2017–2018, avviato a seguito del referendum consultivo del 22 ottobre 2017 e formalizzato attraverso atti di indirizzo del Consiglio regionale. In tale contesto, l'Assemblea regionale ha svolto un ruolo diretto e formalizzato, adottando risoluzioni che conferivano alla Giunta un mandato esplicito per l'avvio delle interlocuzioni con il Governo e per l'individuazione delle materie e delle funzioni da richiedere ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost.

Com'è noto, le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, che nel 2018 hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo per l'autonomia differenziata, hanno incluso la protezione civile tra le materie oggetto di richiesta.

In particolare, nel 2017:

- la Lombardia ha richiesto competenze specifiche in materia di: pianificazione di protezione civile; gestione delle emergenze regionali; coordinamento del volontariato; formazione specialistica; citare il documento

- il Veneto ha focalizzato la propria richiesta su prevenzione dei rischi idrogeologici; gestione delle emergenze locali; coordinamento con le strutture statali;
- l'Emilia-Romagna, infine, ha preso in considerazione la gestione integrata dei rischi sismici, il coordinamento delle emergenze sanitarie, lo sviluppo di tecnologie innovative per la prevenzione.

Le principali motivazioni addotte dalle Regioni per richiedere maggiori competenze in materia di protezione civile attengono alla peculiare conoscenza del territorio e delle sue specificità, alla prossimità alle comunità locali e alle loro esigenze, alla capacità di coordinamento con gli enti locali, all'esperienza maturata nella gestione delle emergenze, nonché alla possibilità di innovazione organizzativa e tecnologica.

Il Governo ha manifestato resistenze al trasferimento di competenze in materia di protezione civile, da un lato invocando l'esigenza di coordinamento nazionale delle emergenze, dall'altro mettendo in evidenza la necessità di mantenere standard uniformi di intervento; senza dimenticare la complessità del sistema di allertamento nazionale e le numerose interconnessioni con il tema della sicurezza nazionale.

In questa fase, la protezione civile veniva considerata una delle materie potenzialmente idonee all'attribuzione di ulteriori forme di autonomia, anche in ragione dell'esperienza maturata dalla Regione Lombardia nella gestione delle emergenze e dell'esistenza di un apparato organizzativo regionale già strutturato. Solo alcune delle richieste delle Regioni confluirono negli accordi preliminari sottoscritti nel 2018, che costituirono la base del successivo negoziato con lo Stato. La protezione civile, in ragione della necessità di un coordinamento nazionale delle emergenze, non venne inserita nelle intese preliminari.

Una seconda fase si apre nel periodo successivo, e in particolare nel ciclo 2023–2024, caratterizzato dall'adozione della legge n. 86 del 2024 e, successivamente, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024. In tale contesto, le modalità di costruzione delle richieste regionali risultano in parte differenti, sia per il mutato quadro procedurale, sia per l'esigenza di ridefinire l'oggetto delle richieste alla luce dei nuovi vincoli costituzionali.

In questa fase più recente, il ruolo del Consiglio regionale si manifesta prevalentemente attraverso atti di indirizzo e di controllo politico, mentre l'elaborazione tecnica delle richieste e il confronto operativo con il Governo vengono affidati in misura maggiore alla Giunta regionale e alle strutture amministrative competenti.

In particolare, nell'autunno 2024, la Regione Lombardia ha articolato la propria richiesta di autonomia differenziata in materia di protezione civile attraverso sette ambiti principali, ciascuno caratterizzato da specifiche motivazioni tecniche e operative:

1) Formazione in materia di protezione civile

La Lombardia richiede la potestà legislativa e amministrativa per la definizione degli standard formativi con efficacia riconosciuta a livello nazionale, prescindendo dagli indirizzi generali statali di cui all'art. 8, co. 1, lett. f), del Codice della protezione civile. Tale richiesta si fonda sull'esperienza maturata dal 2003 con la costituzione della Scuola Superiore di

Protezione civile e sulla rete di 13 scuole capofila che coordinano le attività di oltre 235 istituti scolastici di ogni ordine e grado. La Regione evidenzia come l'attuale coinvolgimento regionale nella disciplina generale delle attività di formazione sia limitato a un "mero raccordo".

2) Pianificazione di protezione civile territoriale

La richiesta riguarda la raccolta e messa a sistema dei piani di protezione civile, la definizione della periodicità di aggiornamento e l'integrazione dei criteri nazionali per l'accesso ai contributi statali. L'obiettivo è massimizzare la conoscenza e fruibilità dei piani attraverso sistemi informativi geografici e criteri premiali legati all'aggiornamento dei piani comunali, stimolando così le amministrazioni locali ad assolvere tempestivamente alle proprie competenze.

3) Anticipazione dei rimborsi al volontariato

La Lombardia chiede di disciplinare l'anticipazione dei rimborsi previsti dagli artt. 39 e 40 del Codice per ridurre i tempi di esposizione finanziaria delle organizzazioni di volontariato. Attualmente, la tempistica di trasferimento dei fondi dal Dipartimento della Protezione Civile può superare l'anno, creando difficoltà operative per il sistema del volontariato lombardo.

4) Organizzazione del sistema regionale e ruolo delle Province

Una delle richieste più significative riguarda l'individuazione dei Presidenti di Provincia quali autorità territoriali di protezione civile ai sensi degli articoli 3 e 6 del Codice. Tale previsione ripristinerebbe le responsabilità operative già previste dalla legge regionale n. 16/2004 e risulta coerente con le funzioni attualmente delegate alle Province dalla l.r. n. 27/2021.

5) Potenziamento del personale regionale

La Regione richiede la possibilità di assumere personale specializzato in deroga ai vincoli assunzionali statali, per garantire il presidio h 24 delle sale operative e il coordinamento delle emergenze.

6) Ordinanze regionali con poteri di deroga

Per le emergenze di livello regionale, la Lombardia chiede che le ordinanze del Presidente della Regione possano derogare anche alle leggi statali, analogamente a quanto previsto per le emergenze nazionali dall'art. 25 del Codice. Ciò consentirebbe un'accelerazione nell'attuazione delle misure necessarie per fronteggiare le emergenze regionali.

7) Contabilità speciali regionali

Infine, si richiede la possibilità di aprire contabilità speciali presso il tesoriere regionale per le emergenze di livello regionale, in deroga all'art. 27 del Codice, che prevede tali strumenti solo per le emergenze nazionali.

Il processo di definizione delle richieste lombarde di autonomia in materia di protezione civile coinvolge una pluralità di soggetti istituzionali, ciascuno con ruoli e funzioni differenziate.

Il Consiglio regionale svolge una funzione di indirizzo politico e di legittimazione democratica, attraverso l'adozione di risoluzioni e atti consiliari che definiscono il perimetro delle richieste e conferiscono mandato alla Giunta regionale. Tale ruolo risulta

particolarmente evidente nella fase iniziale del percorso, culminata nel 2018, ma permane anche nelle fasi successive sotto forma di controllo politico e di indirizzo generale.

La Giunta regionale assume il ruolo di soggetto proponente e negoziale, curando l'iniziativa regionale ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost., e intrattenendo le interlocuzioni con il Governo. Essa si avvale, a tal fine, del supporto tecnico delle Direzioni generali competenti, e in particolare della Direzione generale Sicurezza e Protezione civile, chiamata a fornire contributi istruttori, analisi tecniche e valutazioni di fattibilità sulle funzioni potenzialmente trasferibili.

Il confronto con lo Stato avviene attraverso canali intergovernativi, coinvolgendo la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Dipartimento per gli affari regionali e, per i profili di settore, il Dipartimento della protezione civile. In tale sede vengono progressivamente individuate le funzioni oggetto di possibile trasferimento, tenendo conto dei vincoli costituzionali, finanziari e organizzativi, nonché degli indirizzi politici espressi dal Consiglio regionale.

Le differenze riscontrabili tra le richieste formulate nel 2018 e quelle più recenti – che verranno esaminate più avanti – riflettono, dunque, non soltanto un diverso contesto normativo, ma anche una diversa articolazione del processo decisionale, nel quale il ruolo dell'Assemblea regionale, pur rimanendo centrale sul piano dell'indirizzo, si integra con una maggiore incidenza delle valutazioni tecniche e negoziali operate dall'esecutivo regionale.

Il percorso lombardo consente di problematizzare una delle principali criticità del regionalismo differenziato emerse nel dibattito dottrinale, ossia il rischio di marginalizzazione delle assemblee elettive a favore di una dinamica prevalentemente intergovernativa. In tale prospettiva, il ruolo svolto dal Consiglio regionale della Lombardia appare in controtendenza rispetto a modelli procedurali che tendono a concentrare l'iniziativa e la negoziazione in capo agli esecutivi, riducendo la funzione delle assemblee a un momento meramente ratificatorio.

Come osservato in dottrina, la compressione degli spazi deliberativi delle assemblee rappresentative rischia di incidere sulla legittimazione democratica del processo di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., soprattutto in presenza di trasferimenti funzionali potenzialmente idonei a incidere sull'eguaglianza sostanziale dei cittadini e sull'assetto complessivo dei diritti[12].

[12] Cfr. R. DI MARIA, La procedura per la attuazione del c.d. "regionalismo differenziato": dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p., in Italian Papers On Federalism, n. 1/2023.

5 Simulazione dell'esercizio della competenza regionale lombarda

La simulazione proposta nel presente capitolo si colloca su un piano eminentemente teorico-ordinamentale, volto a verificare, alla luce del quadro costituzionale e legislativo vigente, quali funzioni potrebbero astrattamente essere oggetto di trasferimento alla Regione Lombardia in materia di protezione civile. Essa non coincide, né intende sovrapporsi, alle richieste effettivamente avanzate dalla Regione nelle diverse fasi del negoziato con lo Stato, che rispondono a logiche politico-istituzionali e a vincoli contingenti differenti.

Tale distinzione risulta essenziale per evitare equivoci interpretativi e per consentire una valutazione critica consapevole delle scelte operate in sede di trattativa, evidenziando eventuali scostamenti tra le ipotesi teoriche e gli esiti concreti degli accordi preliminari.

L'analisi del regionalismo differenziato in materia di protezione civile deve necessariamente partire dal Codice della protezione civile[13], che all'art. 1, co. 3, stabilisce che "le norme del presente decreto costituiscono principi fondamentali in materia di protezione civile ai fini dell'esercizio della potestà legislativa concorrente".

Come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, la protezione civile presenta caratteristiche peculiari che la distinguono dalle altre materie di competenza concorrente: ha natura trasversale, intersecando numerose altre competenze; si caratterizza per la sua dimensione emergenziale; coinvolge tutti i livelli di governo; necessita di una particolare complessità organizzativa.

In un simile quadro, la simulazione dell'esercizio della competenza regionale lombarda in materia di protezione civile non può che fondarsi sul presupposto della menzionata decisione della Corte costituzionale n. 192 del 2024, con la conseguenza che il trasferimento potrà avere ad oggetto specifiche funzioni attinenti alla protezione civile e non l'intera materia; occorrerà altresì mantenere il coordinamento degli interventi con il livello statale, anche al fine di garantire i LEP nelle prestazioni che incidono sui diritti; da ultimo, bisognerà rispettare il principio dell'invarianza finanziaria per le altre Regioni.

Seguendo i criteri stabiliti dal giudice delle leggi, le funzioni in materia di protezione civile trasferibili alla Regione Lombardia devono essere valutate secondo i parametri di efficacia, efficienza, equità e responsabilità.

Con riferimento alle richieste formulate dalla Regione, si osserva che:

quanto alla formazione specialistica, il trasferimento delle competenze formative appare giustificato dalla consolidata esperienza lombarda e dalla necessità di sviluppare standard specifici per i rischi territoriali. La Lombardia ha dimostrato capacità innovative nel settore,

[13] Cfr. R. Stupazzini, Il diritto dell'emergenza nel Codice della protezione civile: bilanci e prospettive, in federalismi.it, n. 4/2025.

come evidenziato dalla rete scolastica e dai programmi pluriennali di formazione. Il principio di sussidiarietà supporta tale trasferimento, considerando la prossimità territoriale e la specificità delle competenze richieste;

con riguardo alla pianificazione territoriale integrata, la richiesta di maggiori competenze si giustifica con l'esigenza di coordinamento tra i diversi livelli territoriali e di integrazione con la pianificazione urbanistica regionale. Come evidenziato dall'art. 18, co. 3, del Codice, che disciplina la pianificazione di protezione civile come attività di prevenzione non strutturale, è necessario assicurare il raccordo tra pianificazione di protezione civile e pianificazione territoriale. Il trasferimento di ulteriori funzioni potrebbe riguardare:

- l'elaborazione di piani di protezione civile sovracomunali specializzati: la Lombardia potrebbe assumere competenze specifiche per la gestione integrata dei rischi industriali dell'area metropolitana milanese, sfruttando la propria expertise tecnica;
- il coordinamento della pianificazione multirischio: potrebbero essere sviluppate metodologie innovative per la gestione integrata di rischi sismici, idrogeologici e industriali, particolarmente rilevanti per il territorio lombardo;
- l'integrazione con la pianificazione urbanistica regionale: si può immaginare di rafforzare il raccordo tra piani di protezione civile e strumenti di governo del territorio, come previsto dall'art. 18, co. 3, del Codice;

Quanto alla gestione finanziaria semplificata, le richieste relative all'anticipazione dei rimborsi e alle contabilità speciali rispondono a esigenze di efficienza amministrativa e di riduzione dei tempi di risposta. Tuttavia, tali funzioni richiedono particolare attenzione al rispetto del principio di invarianza finanziaria per le altre Regioni.

Con riferimento all'organizzazione del sistema regionale, il riconoscimento dei Presidenti di Provincia quali autorità territoriali di protezione civile appare coerente con l'organizzazione policentrica del sistema, come riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale. Si ricorda che sul piano del coordinamento tra i diversi livelli di governo, "la Regione può istituire proprie strutture operative purché operino nel rispetto dei principi fondamentali posti dallo Stato e limitatamente agli eventi di competenza regionale, svolgendo funzioni ausiliarie e collaborative con gli organi statali per gli eventi di rilievo nazionale" (Corte cost., n. 323/2006).

Indubbiamente, le proposte avanzate presentano alcuni profili di maggiore complessità: ad esempio, la richiesta di estendere i poteri di deroga alle leggi statali per le ordinanze regionali presenta criticità sotto il profilo dell'unità dell'ordinamento, dato che il potere di deroga deve essere limitato e motivato, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico; inoltre, la deroga ai vincoli assunzionali statali, pur giustificata dalle esigenze operative, deve essere attentamente bilanciata con i principi di coordinamento della finanza pubblica e di sostenibilità del sistema; infine, le funzioni trasferite devono mantenere il necessario coordinamento con il sistema nazionale, come richiesto dal principio di leale collaborazione.

Ragionando sempre su un piano teorico, ulteriori funzioni in materia di protezione civile che potrebbero essere trasferite alla Regione Lombardia sono le seguenti:

Gestione del volontariato di protezione civile

Il sistema lombardo del volontariato rappresenta un'eccellenza sul piano nazionale. L'art. 32 del Codice della protezione civile disciplina l'integrazione del volontariato organizzato nel Servizio nazionale. In questo caso, il trasferimento di funzioni potrebbe includere:

- programmi di formazione specialistica avanzata, con lo sviluppo di percorsi formativi specifici per scenari di rischio tipici del territorio lombardo;
- il coordinamento operativo durante le emergenze, con il potenziamento delle capacità di coordinamento della colonna mobile regionale, come previsto dall'art. 11, co. 1, lett. h) del Codice;
- l'innovazione tecnologica, con l'implementazione di sistemi digitali per la gestione e il coordinamento del volontariato.

Sistema di allertamento regionale

L'art. 17 del Codice prevede un sistema statale e regionale di allertamento. Il potenziamento delle competenze regionali potrebbe riguardare:

- lo sviluppo di sistemi di early warning specifici, attraverso l'implementazione di tecnologie avanzate per il monitoraggio dei rischi specifici del territorio lombardo;
- l'integrazione con sistemi di monitoraggio ambientale, mediante il collegamento con le reti di monitoraggio della qualità dell'aria e delle acque;
- il coordinamento con il sistema nazionale, con il mantenimento dell'integrazione con il sistema nazionale di allertamento, nel rispetto del principio di leale collaborazione.

È indubbio che la specificità del territorio lombardo (con la presenza di laghi, fiumi, aree montane e metropolitane) richiede un sistema di allertamento tarato sulle caratteristiche locali.

Gestione delle emergenze di livello regionale

Per le emergenze di cui all'art. 7, co. 1, lett. b) del Codice, la Lombardia potrebbe assumere competenze aggiuntive in:

- potenziamento della sala operativa regionale, con l'implementazione di sistemi h24 con capacità di coordinamento multiprovinciale;
- protocolli di attivazione delle risorse regionali, con lo sviluppo di procedure standardizzate per l'attivazione rapida delle risorse regionali;
- coordinamento con le strutture statali, mediante il mantenimento del coordinamento con le Prefetture e il Dipartimento della protezione civile per le emergenze di rilievo nazionale.

Ciò premesso, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, alcune funzioni devono necessariamente rimanere al livello statale per garantire l'unitarietà del sistema. In particolare, le emergenze di rilievo nazionale, di cui all'art. 24 del Codice, ricadono nella competenza statale, fermo restando che, come evidenziato dalla sentenza n. 246/2019, "la chiamata in sussidiarietà a livello centrale di funzioni amministrative in materia di protezione civile in caso di emergenza di rilievo nazionale richiede il rispetto del principio di leale collaborazione".

Inoltre, le funzioni di cui all'art. 29 del Codice, relative alla partecipazione del Servizio nazionale alle operazioni internazionali, rimangono di competenza statale, ferme restando le possibilità di partecipazione regionale nei limiti previsti.

Infine, il coordinamento del sistema nazionale di allertamento per rischi di livello nazionale è di competenza statale, garantendo l'omogeneizzazione delle terminologie e dei codici convenzionali su base nazionale; lo stesso dicasi per la ricerca scientifica sui grandi rischi e la normativa tecnica per la sicurezza degli impianti.

Il trasferimento delle funzioni richiede un'attenta valutazione degli aspetti organizzativi e finanziari, potenziando la Direzione Generale Sicurezza e Protezione Civile e rafforzando le sue competenze tecniche e operativa; ancora, occorre implementare il Centro Funzionale Regionale, nelle sue capacità di monitoraggio e allertamento; da ultimo, è indispensabile la presenza capillare di uffici territoriali decentrati, per garantire l'effettività delle funzioni.

Sul piano delle risorse umane, occorrerà ragionare sul numero di unità di personale statale da trasferire (secondo i principi dell'invarianza finanziaria), sul personale specializzato da assumere (nei limiti delle risorse trasferite) e su quello da formare.

Infine, quanto alle risorse strumentali, bisognerà operare il trasferimento di mezzi e attrezzature dal livello statale secondo criteri di proporzionalità, potenziare il parco mezzi regionale investendo una parte delle risorse trasferite in tecnologie innovative e, ovviamente, provvedere alla stima del fabbisogno finanziario (cioè, dei costi delle funzioni trasferite).

Il trasferimento delle funzioni individuate potrebbe indubbiamente comportare svariati vantaggi, consistenti nella maggiore efficienza nella gestione delle emergenze locali (sfruttando la conoscenza del territorio e la prossimità alle comunità locali), in un migliore coordinamento con gli enti locali (rafforzando i rapporti con province e comuni), nell'innovazione nelle tecnologie e nelle procedure (attraverso la sperimentazione di soluzioni innovative), nella possibilità di valorizzazione del volontariato locale (integrando al meglio le risorse del territorio), nella riduzione dei tempi di risposta alle emergenze.

Al contempo, occorrerà prevenire il rischio di frammentazione del sistema nazionale, ma anche quello di duplicazione di strutture e costi, prevedendo dei meccanismi di concertazione in grado di superare eventuali difficoltà di coordinamento nelle emergenze sovraregionali, prevenendo infine le disparità tra territori con diversa capacità amministrativa.

6 L'impatto della sentenza n. 192/2024: una rilettura critica del regionalismo differenziato

La menzionata sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 rappresenta indubbiamente una svolta epocale nell'interpretazione dell'art. 116, co. 3, Cost., configurandosi come una pronuncia di sistema e dal valore storico destinata a incidere profondamente sull'assetto del regionalismo italiano.

La portata della decisione non si esaurisce nella declaratoria di illegittimità di alcune disposizioni della legge n. 86 del 2024, ma si coglie soprattutto nel tentativo di costruire un quadro interpretativo organico, idoneo a enucleare principi di valenza generale destinati a orientare l'attuazione dell'autonomia differenziata e a rifondare complessivamente la lettura del Titolo V.

La Corte utilizza la questione di legittimità sollevata dalle Regioni ricorrenti come veicolo per operare, in via interpretativa, una riscrittura sostanziale del parametro costituzionale di riferimento, riducendo in modo significativo gli spazi di espansione dell'autonomia differenziata. Contestualmente, essa incide sulla stessa fisionomia del regionalismo, imprimendo alla forma di Stato regionale una connotazione solidale e cooperativa.

Il principio di sussidiarietà viene elevato dalla Corte a "principio fondamentale dello spazio costituzionale europeo", assumendo il ruolo di vera chiave di volta capace di mantenere saldo il collegamento tra l'unità della Repubblica e l'autonomia delle Regioni. Come chiarito nella sentenza, "la scelta sulla ripartizione delle funzioni legislative e amministrative tra lo Stato e le Regioni o la singola Regione, nel caso della differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost., non può essere ricondotta ad una logica di potere con cui risolvere i conflitti tra diversi soggetti politici, né dipendere da valutazioni meramente politiche. Il principio di sussidiarietà richiede che la ripartizione delle funzioni, e quindi la differenziazione, non sia considerata ex parte principis, bensì ex parte populi".

Tale approccio entra in consapevole tensione con una visione rigidamente duale del sistema, pur riflessa nel testo formale del Titolo V, ancorato alla valorizzazione dell'autonomia negativa delle Regioni dallo Stato, a vantaggio di un modello fondato sull'autonomia positiva, intesa come capacità delle Regioni di partecipare attivamente ai processi decisionali centrali secondo le logiche della leale cooperazione.

L'attuazione del principio di sussidiarietà si traduce in un giudizio di adeguatezza fondato su tre criteri cardine che assumono particolare rilevanza per la protezione civile:

1. Efficacia ed efficienza nell'allocazione delle funzioni e delle risorse, in conformità al principio del buon andamento (art. 97 Cost.), tenendo conto delle economie di scala, del coordinamento tra livelli di governo, della capacità di gestione degli shock e della prevenzione di effetti negativi su altri territori. Per la protezione civile, questo criterio assume particolare

rilevanza considerando la necessità di garantire tempi di risposta rapidi e coordinamento efficace tra i diversi livelli territoriali.

2. Equità, intesa come necessità di bilanciare l'autonomia regionale con l'eguaglianza sostanziale dei cittadini nel godimento dei diritti fondamentali, al fine di evitare che disparità nelle risorse o nelle capacità amministrative acuiscano le disuguaglianze territoriali. Nel settore della protezione civile, questo principio impone di garantire che tutti i cittadini, indipendentemente dal territorio di residenza, possano beneficiare di standard uniformi di protezione e soccorso.

3. Responsabilità politica e partecipazione democratica, finalizzate a rafforzare l'accountability delle istituzioni attraverso la prossimità tra autorità titolari delle funzioni e popolazione interessata. La protezione civile, per la sua natura di servizio direttamente percepito dai cittadini, si presta particolarmente bene a valorizzare questo aspetto della sussidiarietà.

La Corte individua un primo nucleo di "materie a differenziazione funzionale limitata", caratterizzate da vincoli tali per cui "motivi di ordine giuridico, tecnico o economico [...] ne precludono il trasferimento" e in relazione alle quali "l'onere di giustificare la devoluzione alla luce del principio di sussidiarietà diventa particolarmente gravoso e complesso". Significativamente, la protezione civile non è espressamente inclusa in questo elenco, il che potrebbe aprire spazi per una differenziazione più ampia, purché rispettosa dei principi stabiliti dalla Corte. Tuttavia, la natura trasversale della protezione civile e la sua interconnessione con competenze statali esclusive (sicurezza nazionale, coordinamento delle emergenze di rilievo nazionale) impongono particolare cautela nell'individuazione delle funzioni effettivamente trasferibili.

La decisione della Corte costituzionale contribuisce inoltre a riportare al centro del procedimento il ruolo delle sedi rappresentative, statali e regionali, nella misura in cui esige una istruttoria legislativa effettiva, fondata su criteri determinati e controllabili, in luogo di soluzioni affidate a intese prevalentemente governative. In tal senso, la questione dei livelli essenziali delle prestazioni non assume soltanto una valenza sostanziale, ma anche procedurale, incidendo direttamente sugli spazi di intervento delle assemblee elettive[14].

[14] Cfr. R. DI MARIA, La procedura per la attuazione del c.d. "regionalismo differenziato" cit.; ma cfr. anche P. Torretta, La disciplina dei LEP per l'autonomia differenziata (ma non solo) al vaglio della Corte costituzionale, federalismi.it, n. 13/2025; C.C. LOSITO, F. PORCELLI, I Livelli Essenziali delle Prestazioni: identificazione e finanziamento alla luce dei lavori per l'attuazione dell'autonomia differenziata, in Economia italiana, n. 1/2025.

7 Principi ambiziosi e vincoli deboli

L'analisi della dottrina costituzionalistica successiva alla sentenza n. 192/2024 evidenzia un quadro complesso e articolato di valutazioni, che oscillano tra l'apprezzamento per l'alta elaborazione teorica della pronuncia e la preoccupazione per l'effettiva tenuta dei meccanismi applicativi delineati dalla Corte.

Uno dei profili più critici riguarda la previsione dell'istruttoria preventiva richiesta dalla Corte; in particolare, tale strumento, pur rappresentando un'innovazione significativa, presenta rilevanti analogie con il modello europeo di applicazione del principio di sussidiarietà, dove l'istruttoria tecnica ha finito per assumere una funzione eminentemente politica.

Nel contesto europeo, la Corte di giustizia si limita a un controllo essenzialmente formale dell'istruttoria, verificando unicamente che essa sia stata condotta e corredata da una motivazione sufficiente, plausibile e coerente, senza potersi spingere a sindacarne il merito. Questo approccio ha reso le disposizioni del Trattato relative alla sussidiarietà sostanzialmente inefficaci come vincolo giuridico rigido.

Applicando questo modello al regionalismo differenziato italiano, emerge il rischio che un'istruttoria formalmente sorretta da dati tecnici, ancorché selezionati o interpretati in chiave politicamente orientata, possa conferire veste apparentemente neutrale a scelte che sono, nella sostanza, di natura eminentemente politica. Per la protezione civile, questo rischio è particolarmente elevato, considerando la complessità delle valutazioni tecniche richieste e la difficoltà di stabilire criteri oggettivi di efficienza in un settore caratterizzato da variabili imprevedibili come le emergenze.

Un secondo profilo critico riguarda l'effettiva capacità dei livelli essenziali delle prestazioni di fungere da necessario contrappeso della differenziazione, come definiti dalla Corte. In particolare, i LEP, per come delineati dalla legge n. 42 del 2009, non risultano idonei ad assicurare condizioni di piena uguaglianza tra i cittadini, poiché sono funzionali unicamente a prevenire gli eccessi di diseguaglianza, finendo per legittimare forme di diseguaglianza normativamente tollerate.

Nel sistema di federalismo fiscale italiano, i LEP si configurano come il limite della perequazione, ossia come la soglia oltre la quale il meccanismo perequativo non è destinato a spingersi. Questa impostazione restrittiva, che colloca i LEP nell'alveo del regionalismo competitivo piuttosto che in quello cooperativo richiamato dalla Corte, presenta particolare criticità per la protezione civile, dove la garanzia di standard uniformi di sicurezza e soccorso dovrebbe costituire un diritto fondamentale non negoziabile.

Le maggiori riserve si concentrano sulle modalità di finanziamento dei LEP, soprattutto se poste in relazione con quelle previste per l'attuazione dell'autonomia differenziata. In assenza di efficaci meccanismi di perequazione orizzontale, l'onere di finanziamento dei LEP grava integralmente sul bilancio statale, mentre l'autonomia differenziata poggia su un meccanismo

di finanziamento stabile e prevedibile, fondato su quote di compartecipazione al gettito fiscale maturato sul territorio regionale.

Questa asimmetria sistemica nella tutela dei diritti fondamentali è particolarmente problematica per la protezione civile: mentre il finanziamento dei LEP richiede un intervento legislativo annuale volto a garantirne la copertura, le aliquote di compartecipazione che costituiscono la base finanziaria dell'autonomia differenziata rimangono intangibili, salvo l'adozione di una legge che intervenga per ridurle. Per la protezione civile, questo significa che gli investimenti in prevenzione, formazione e potenziamento delle strutture operative regionali potrebbero beneficiare di un finanziamento stabile attraverso le compartecipazioni, mentre la garanzia di standard uniformi di protezione su tutto il territorio nazionale rimarrebbe soggetta alle oscillazioni del bilancio statale e alle compatibilità macroeconomiche.

8 Prospettive evolutive e questioni aperte

Le considerazioni che seguono non assumono la forma di raccomandazioni operative, ma intendono offrire una lettura prospettica e analitica delle possibili traiettorie evolutive dell'autonomia differenziata in materia di protezione civile, alla luce del quadro costituzionale, della giurisprudenza più recente e della pre-intesa sottoscritta il 18 novembre 2025. Pur essendo stata la ricerca avviata in una fase antecedente alla conclusione dell'accordo, i contenuti della pre-intesa, che verranno illustrati nel capitolo successivo, costituiscono un elemento di contesto imprescindibile per l'analisi delle prospettive future e delle questioni che rimangono aperte.

La pre-intesa del 18 novembre 2025 rappresenta un punto di approdo significativo del percorso negoziale, ma non esaurisce le potenzialità né le criticità del regionalismo differenziato in materia di protezione civile. Come si vedrà, essa consente, piuttosto, di individuare alcuni snodi rilevanti per le future evoluzioni del sistema, evidenziando tanto le funzioni che hanno trovato accoglimento quanto quelle che, pur ipotizzate sul piano teorico, restano allo stato escluse dal perimetro dell'accordo.

Alla luce dell'analisi condotta e delle criticità evidenziate, sulla base della menzionata sentenza della Corte costituzionale, emerge la necessità di ripensare l'approccio alla differenziazione in materia di protezione civile, orientandosi verso un modello di specializzazione funzionale che valorizzi le eccellenze territoriali senza compromettere l'unitarietà del sistema.

Per la Regione Lombardia questo significa concentrare le richieste di autonomia differenziata su quelle funzioni dove effettivamente sussiste un valore aggiunto dimostrabile, evitando rivendicazioni generiche che potrebbero essere facilmente contestate alla luce dei criteri stabiliti dalla Corte costituzionale. In particolare, le funzioni in materia di protezione civile che presentano le maggiori possibilità di trasferimento alla Regione Lombardia, nel rispetto dei principi stabiliti dalla sentenza n. 192/2024, sono le seguenti:

a) formazione specialistica avanzata: la consolidata esperienza lombarda nel settore formativo, testimoniata dalla rete di scuole e dai programmi pluriennali, costituisce un chiaro esempio di valore aggiunto regionale che giustifica il trasferimento di competenze secondo il criterio dell'efficienza;

b) innovazione tecnologica e ricerca applicata: lo sviluppo di sistemi di early warning specifici per i rischi territoriali lombardi e l'implementazione di tecnologie digitali per il coordinamento rappresentano ambiti dove la specificità regionale può tradursi in benefici per l'intero sistema nazionale;

c) coordinamento del volontariato specializzato: il sistema lombardo del volontariato, riconosciuto come eccellenza nazionale, potrebbe beneficiare di una maggiore autonomia gestionale che consenta di valorizzare appieno le competenze e le risorse disponibili;

d) pianificazione integrata multirischio: l'integrazione tra pianificazione di protezione civile e governo del territorio rappresenta un ambito dove la competenza regionale può esprimere il proprio valore aggiunto, purché mantenga il coordinamento con il livello nazionale.

Qualsiasi processo di differenziazione in materia di protezione civile dovrà necessariamente rispettare i seguenti vincoli:

- mantenimento del coordinamento nazionale: le funzioni trasferite devono rimanere integrate nel sistema nazionale di protezione civile, garantendo l'interoperabilità e il coordinamento nelle emergenze sovraregionali;
- rispetto del principio di invarianza finanziaria: il trasferimento non deve comportare oneri aggiuntivi per le altre Regioni né per lo Stato, ma deve basarsi su una dimostrata maggiore efficienza nella gestione delle risorse;
- garanzia dei livelli essenziali: deve essere assicurato che il trasferimento non comprometta la garanzia di standard uniformi di protezione su tutto il territorio nazionale;
- previsione di meccanismi di monitoraggio: è necessario prevedere sistemi di verifica continua dell'adeguatezza del trasferimento, con possibilità di revisione in caso di mutate circostanze.

Un aspetto particolarmente rilevante, sebbene non adeguatamente considerato dalla sentenza n. 192/2024, riguarda il coinvolgimento delle autonomie subregionali nel processo di differenziazione. Appare evidente che il successo di qualsiasi processo di differenziazione dipende dalla capacità di valorizzare il contributo di tutti i livelli territoriali. Per la protezione civile, questo significa che la Regione Lombardia dovrà necessariamente coinvolgere in modo strutturale Province, Comuni e Città metropolitana di Milano nella definizione delle richieste di autonomia differenziata, promuovendo un effettivo processo co-decisionale.

La specificità del territorio lombardo, con la presenza della Città metropolitana di Milano (la cui popolazione supera quella di 11 Regioni italiane), richiede infatti un approccio particolarmente attento al coinvolgimento delle autonomie locali, che dovranno essere protagoniste tanto nella fase istruttoria quanto in quella attuativa delle competenze trasferite.

In questi termini, la simulazione teorica, il percorso consiliare e i contenuti della pre-intesa non devono essere letti come fasi isolate, ma come livelli distinti di un medesimo processo, che continua a presentare margini di evoluzione e richiede un monitoraggio attento degli effetti istituzionali, organizzativi e finanziari dell'autonomia differenziata in materia di protezione civile. Le prospettive evolutive dell'autonomia differenziata in materia di protezione civile dovranno pertanto confrontarsi non solo con i limiti sostanziali derivanti dalla definizione dei LEP e dall'applicazione del principio di sussidiarietà, ma anche con l'esigenza di preservare un adeguato ruolo delle assemblee elettive, quali sedi di indirizzo politico e di controllo democratico del processo.

9 La pre-intesa del 18 novembre 2025: dal piano teorico della simulazione alle soluzioni negoziali

Il confronto tra la simulazione teorica sviluppata nel capitolo 5 e i contenuti della pre-intesa del 18 novembre 2025, oggetto del presente paragrafo, mette in luce la fisiologica distanza tra costruzione ordinamentale e soluzioni negoziali concretamente praticabili, condizionate da vincoli finanziari, istituzionali e politici. Dalla comparazione tra i contenuti della pre-intesa del 18 novembre 2025 e le ipotesi elaborate nel capitolo 5 emergono elementi di continuità, ma anche significative divergenze. Se, da un lato, l'accordo accoglie il trasferimento di funzioni connesse alla gestione delle emergenze di livello regionale, dall'altro non risultano ricomprese ulteriori funzioni ipotizzate nella simulazione, quali quelle relative al volontariato di protezione civile e al sistema di allertamento regionale.

Parimenti, la pre-intesa introduce profili – quali l'estensione dei poteri di deroga e la flessibilizzazione dei vincoli assunzionali – che, nella simulazione teorica, erano stati qualificati come maggiormente complessi e problematici sotto il profilo sistematico. Ciò conferma la necessità di mantenere distinti il piano della ricostruzione teorica e quello delle soluzioni negoziali concretamente praticabili, anche alla luce degli equilibri istituzionali e finanziari complessivi.

Come anticipato, a seguito della chiusura del presente rapporto, il 18 novembre 2025 è stata sottoscritta la pre-intesa tra il Governo e la Regione Lombardia per l'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost. Questo documento rappresenta un passaggio cruciale dal piano teorico-simulativo analizzato nei precedenti paragrafi alla concreta implementazione dell'autonomia differenziata in materia di protezione civile.

L'accordo preliminare si articola in due allegati distinti: il primo riguarda le materie "*protezione civile*", "*professioni*" e "*previdenza complementare e integrativa*", mentre il secondo è dedicato alla "*tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica*". Per quanto attiene alla protezione civile, oggetto specifico del presente rapporto, l'accordo delinea un quadro di trasferimento di funzioni che trova sostanziale corrispondenza con le ipotesi simulate nei paragrafi precedenti, pur con alcune specificità innovative.

Segnatamente, l'art. 2 dell'accordo preliminare introduce una delle innovazioni più significative: il potere del Presidente della Regione di emanare ordinanze in deroga alle disposizioni normative statali vigenti per gli eventi calamitosi di cui all'art. 7, co. 1, lett. b), del Codice della protezione civile. Tale previsione rappresenta un'estensione considerevole dei poteri regionali, poiché consente deroghe non solo alle disposizioni legislative regionali (come già previsto dall'art. 25, co. 11, del Codice della protezione civile), ma anche alla normativa statale. Il meccanismo delineato prevede due modalità operative: una procedura ordinaria che richiede la previa autorizzazione del Consiglio dei ministri (co. 3) e una procedura d'urgenza che consente l'emanazione immediata delle ordinanze, sentito il Capo del Dipartimento della protezione civile, con successiva approvazione del Consiglio dei ministri

entro otto giorni (co. 4). Questa duplice articolazione risponde all'esigenza di bilanciare l'autonomia regionale con le necessarie garanzie di coordinamento nazionale, in linea con i principi stabiliti dalla sentenza n. 246/2019 della Corte costituzionale, secondo cui "*la chiamata in sussidiarietà a livello centrale di funzioni amministrative in materia di protezione civile in caso di emergenza di rilievo nazionale richiede il rispetto del principio di leale collaborazione*".

Particolarmente significativa è la previsione del co. 5, che autorizza l'apertura di contabilità speciali presso la tesoreria regionale per le emergenze di livello regionale, in deroga all'art. 27 del Codice della protezione civile che riserva tale strumento alle emergenze nazionali. Questa disposizione risponde direttamente alle richieste formulate dalla Regione Lombardia nell'autunno 2024 e rappresenta un elemento di semplificazione amministrativa e finanziaria di notevole portata pratica.

L'art. 3 dell'accordo preliminare affronta un altro aspetto cruciale: il ruolo del Presidente della Regione nella gestione delle emergenze di rilievo nazionale. La previsione secondo cui "*per gli eventi calamitosi di rilievo nazionale [...] che interessano esclusivamente il territorio della Regione, il commissario delegato [...] è individuato nel Presidente della Regione*" rappresenta un significativo riconoscimento del principio di sussidiarietà e della specificità territoriale, pur mantenendo il coordinamento con il sistema nazionale attraverso l'intesa con il Capo del Dipartimento della protezione civile.

L'art. 4 dell'accordo preliminare delinea l'attribuzione di specifiche funzioni normative e amministrative che trovano corrispondenza con le simulazioni elaborate nei paragrafi precedenti. La lett. a) stabilisce il reclutamento di personale regionale addetto alle funzioni di protezione civile, con possibilità di attivare procedure d'urgenza anche in deroga ai vincoli assunzionali statali. Questa previsione risponde all'esigenza, evidenziata nel par. 6, di garantire il presidio h 24 delle sale operative e il coordinamento delle emergenze. La lett. b) introduce la possibilità di istituire, nell'ambito del comparto funzioni locali, apposite sezioni contrattuali per il personale di protezione civile, riconoscendo la specificità professionale di tale categoria. Tale previsione rappresenta un elemento innovativo che potrebbe costituire un modello per altre Regioni che dovessero richiedere l'autonomia differenziata. La lett. c) attribuisce alla Regione funzioni di formazione degli operatori di protezione civile, con esclusione delle materie concernenti la prevenzione e lotta attiva agli incendi. Questa limitazione appare coerente con il mantenimento delle competenze statali in materia di sicurezza pubblica e con la specificità tecnica delle attività antincendio, che richiedono coordinamento nazionale.

L'art. 5 dell'accordo preliminare estende l'applicazione delle disposizioni sui veicoli e conducenti della protezione civile anche ai mezzi regionali, prevedendo specifici parametri di equipollenza da definire mediante protocollo di intesa con la Direzione generale per la motorizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Tale previsione risponde a esigenze operative concrete e garantisce l'interoperabilità con il sistema nazionale.

L'accordo preliminare dispone l'istituzione di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali (art. 10) composta da rappresentanti di diversi Ministeri e della Regione Lombardia, oltre che di ANCI e UPI. Tale organismo avrà il compito di provvedere annualmente alle verifiche previste dall'art. 8 della legge n. 86 del 2024, garantendo il monitoraggio dell'attuazione dell'intesa e il rispetto dei principi costituzionali. La composizione della Commissione riflette la natura trasversale della protezione civile e la necessità di coinvolgere tutti i livelli di governo interessati, in linea con l'organizzazione policentrica del sistema riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale.

Si è detto che il confronto tra i contenuti della pre-intesa e la simulazione sviluppata nel capitolo 5 non deve essere inteso in termini di sovrapposizione o di piena coincidenza, bensì come raffronto tra un modello teorico-ordinamentale e soluzioni negoziali concretamente praticabili, condizionate da vincoli istituzionali, finanziari e politici. In particolare, mentre la pre-intesa accoglie il trasferimento di funzioni connesse alla gestione delle emergenze di livello regionale, essa non comprende ulteriori ambiti ipotizzati nella simulazione, quali il trasferimento di competenze in materia di organizzazione e gestione del volontariato di protezione civile, né specifici riferimenti al sistema di allertamento regionale. Tali profili, pur astrattamente configurabili sul piano teorico, non risultano allo stato oggetto di accordo tra la Regione e lo Stato.

Per contro, la pre-intesa recepisce alcune richieste che, nella simulazione teorica, erano state qualificate come particolarmente complesse sotto il profilo sistematico, quali l'estensione dei poteri di deroga alle leggi statali mediante ordinanze regionali e la possibilità di derogare ai vincoli assunzionali previsti dalla normativa statale. L'accoglimento di tali profili evidenzia come il negoziato abbia privilegiato soluzioni di carattere operativo e gestionale, rispetto a ipotesi di ridefinizione più ampia dell'assetto funzionale della materia.

Muovendo da tali presupposti, va rilevato che, in primo luogo, l'estensione del potere di deroga alle disposizioni statali (art. 2) rappresenta un'innovazione significativa che dovrà essere monitorata nella fase attuativa per verificare il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea.

In secondo luogo, l'art. 6 dell'accordo preliminare introduce una clausola di salvaguardia secondo cui "qualora la deroga alle disposizioni statali [...] riguardi funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, rimane ferma la necessità di determinare previamente i relativi livelli essenziali delle prestazioni". Tale previsione appare coerente con i principi stabiliti dalla sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale, ma potrebbe generare incertezze applicative nella distinzione tra funzioni che incidono sui diritti civili e sociali e quelle che non li riguardano.

In terzo luogo, la durata decennale dell'intesa (art. 13) con rinnovo automatico salvo diversa volontà delle parti rappresenta un elemento di stabilità, ma potrebbe risultare eccessivamente rigida rispetto all'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale in materia di autonomia differenziata.

In conclusione, l'accordo preliminare del 18 novembre 2025 rappresenta un significativo passo avanti nell'attuazione dell'autonomia differenziata in materia di protezione civile. Le funzioni trasferite appaiono sostanzialmente coerenti con i principi stabiliti dalla sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale e rispondono alle specificità del territorio lombardo evidenziate nel corso dell'analisi. Particolarmente apprezzabile è l'approccio graduale e sperimentale adottato, che consente di testare l'efficacia del trasferimento di funzioni specifiche prima di procedere a ulteriori estensioni. Il mantenimento del coordinamento con il livello statale attraverso meccanismi di intesa e autorizzazione garantisce il rispetto del principio di leale collaborazione e dell'unitarietà del sistema nazionale di protezione civile.

Tuttavia, il successo dell'operazione dipenderà dalla capacità di tradurre le previsioni dell'accordo preliminare in concrete modalità operative, garantendo l'effettiva integrazione tra il sistema regionale e quello nazionale. A tal fine, sarà fondamentale la definizione delle direttive previste dall'art. 2, co. 6 e 7, che dovranno disciplinare tempi, procedure e linee guida per l'esercizio dei nuovi poteri regionali.

Conclusioni

L'analisi svolta evidenzia come il percorso dell'autonomia differenziata in materia di protezione civile si caratterizzi per una marcata complessità, nella quale si intrecciano profili costituzionali, organizzativi e politico-istituzionali. In tale contesto, il ruolo del Consiglio regionale emerge come elemento strutturale del procedimento, non riducibile a una funzione meramente formale, ma centrale nella definizione degli indirizzi e nella legittimazione democratica delle scelte di autonomia.

In particolare, si rileva che, tecnicamente, il trasferimento di specifiche funzioni in materia di protezione civile alla Regione Lombardia è fattibile, purché vengano rispettati i richiamati principi stabiliti dalla Corte costituzionale. In quest'ottica, occorrerà, pertanto, identificare con precisione le funzioni trasferibili, mantenere il coordinamento con il livello statale, garantire l'invarianza finanziaria per le altre Regioni, assicurare i livelli essenziali delle prestazioni.

La protezione civile, per la sua natura trasversale e per l'intreccio con competenze diverse, richiede un particolare equilibrio tra esigenze di unitarietà nazionale e valorizzazione delle specificità territoriali. Come evidenziato dalla sentenza n. 8/2016, "nell'ambito dell'organizzazione policentrica della protezione civile, occorre che la Regione stessa fornisca l'intesa per la deliberazione del Governo e, dunque, cooperi in collaborazione leale e solidaristica".

Il modello lombardo, caratterizzato da elevate capacità organizzative e tecnologiche, potrebbe rappresentare un caso pilota per l'applicazione dell'autonomia differenziata in questo settore, sempre nel rispetto dei principi costituzionali e dell'architettura del sistema nazionale di protezione civile. La simulazione evidenzia come il successo dell'operazione dipenda dalla capacità di mantenere l'equilibrio tra autonomia regionale e coordinamento nazionale, garantendo che il trasferimento di funzioni si traduca in un effettivo miglioramento dell'efficacia del sistema di protezione civile nel suo complesso.

Tuttavia, le considerazioni sopra svolte evidenziano come i principi ambiziosi affermati dalla Corte rischino di scontrarsi con vincoli applicativi deboli, che potrebbero vanificare nella prassi le garanzie teoricamente previste. La complessità dell'istruttoria e la natura politica e finanziariamente condizionata dei LEP e la loro strutturale subalternità rispetto alle prerogative finanziarie delle Regioni differenziate rivelano la distanza tra l'architettura teorica della pronuncia e la sua effettiva capacità di orientare la prassi.

Il trasferimento richiederà indubbiamente la modifica della legge n. 86/2024 alla luce della sentenza n. 192/2024, la definizione preventiva dei LEP per le prestazioni che incidono sui diritti fondamentali, la negoziazione di un'intesa specifica tra Stato e Regione Lombardia (coinvolgendo il Parlamento, con potere di emendamento delle intese), l'approvazione di una legge rinforzata da parte del Parlamento e il rispetto del principio di leale collaborazione in tutte le fasi.

Pur in un momento storico in cui il percorso verso l'autonomia differenziata in materia di protezione civile appare più complesso e vincolato rispetto alle aspettative iniziali (dato che la sentenza n. 192/2024 lascia aperti interrogativi significativi sulla sua effettiva applicabilità), l'accordo preliminare del 18 novembre 2025 conferma sostanzialmente la fattibilità tecnica del trasferimento di specifiche funzioni in materia di protezione civile alla Regione Lombardia, come evidenziato nell'analisi simulativa dei paragrafi precedenti. Le funzioni effettivamente trasferite – ordinanze regionali con poteri di deroga, ruolo nelle emergenze nazionali, reclutamento di personale specializzato, formazione degli operatori, contabilità speciali regionali – corrispondono in larga misura alle ipotesi in questa sede elaborate e rispettano i principi stabiliti dalla sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale.

Il modello lombardo, caratterizzato da elevate capacità organizzative e tecnologiche, si conferma come caso pilota per l'applicazione dell'autonomia differenziata nel settore della protezione civile. L'accordo preliminare dimostra che è possibile mantenere l'equilibrio tra autonomia regionale e coordinamento nazionale, garantendo che il trasferimento di funzioni si traduca in un effettivo miglioramento dell'efficacia del sistema di protezione civile nel suo complesso.

Tuttavia, permangono le criticità evidenziate nel paragrafo 8, relative ai "*principi ambiziosi e vincoli deboli*" della sentenza n. 192/2024. L'estensione del potere di deroga alle disposizioni statali prevista dall'art. 2 dell'accordo preliminare rappresenta un test significativo per la tenuta del sistema di garanzie delineato dalla Corte costituzionale. La clausola di salvaguardia dell'art. 6, che subordina le deroghe incidenti sui diritti civili e sociali alla previa determinazione dei LEP, potrebbe generare incertezze applicative che solo la prassi attuativa potrà chiarire.

Il percorso verso l'autonomia differenziata in materia di protezione civile appare ora più concreto e definito rispetto alle aspettative iniziali. L'accordo preliminare del 18 novembre 2025 fornisce un quadro operativo che, pur richiedendo ulteriori specificazioni normative e procedurali, delinea chiaramente le competenze trasferite e i meccanismi di coordinamento con il livello statale.

Per questa ragione, la Regione Lombardia dovrà ora concentrarsi sull'implementazione operativa delle funzioni trasferite, garantendo l'effettiva integrazione con il sistema nazionale e il rispetto dei principi costituzionali. Il successo di questa prima esperienza di autonomia differenziata in materia di protezione civile potrà costituire un modello per altre Regioni e per l'estensione dell'autonomia differenziata ad altri settori.

La distinzione tra piano teorico–ordinamentale e piano delle scelte operative costituisce una chiave di lettura essenziale per interpretare correttamente tanto la simulazione quanto gli esiti negoziali dell'autonomia differenziata, evitando sovrapposizioni tra modelli astratti e decisioni politiche contingenti.

La protezione civile si conferma un banco di prova importante per l'autonomia differenziata, ma l'accordo preliminare recentemente intervenuto dimostra che le richieste lombarde, opportunamente calibrate e negoziate, possono trovare attuazione nel rispetto dei

principi costituzionali e dell'efficacia del sistema complessivo. Il passaggio dalla simulazione alla realtà rappresenta un momento cruciale per il futuro del regionalismo italiano e per l'evoluzione del rapporto tra autonomia e unità nella Repubblica.

Da ultimo, per completezza, si rileva che, per quanto riguarda eventuali sviluppi della legislazione nazionale in tema di protezione civile oggetto di possibile intervento da parte del Parlamento, si deve chiarire che, allo stato attuale, non risultano all'orizzonte testi normativi di particolare interesse o rilevanza. Il Codice della protezione civile del 2018 rappresenta il quadro normativo di riferimento consolidato, e non si registrano iniziative legislative significative in corso di esame presso le Camere che possano incidere sull'assetto delle competenze o sull'organizzazione del sistema nazionale di protezione civile. L'eventuale evoluzione normativa dipenderà principalmente dalle decisioni che il Parlamento assumerà in relazione alla necessaria modifica della legge n. 86/2024 alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024, ma tale intervento riguarderà l'autonomia differenziata in generale piuttosto che specificamente la materia della protezione civile.

Bibliografia

AGOSTA S., Dalla leale collaborazione alla tutela dei diritti fondamentali (e ritorno): il cerchio che si chiude nell'esperienza regionale siciliana, in gruppodipisa.it, 2012;

ALBANESI E., ZACCARIA R., Le "fonti" dell'emergenza: dal decretolegge alle ordinanze di protezione civile, in Amministrare, 2010;

ALLEGRETTI U., Il Codice della Protezione Civile (d.lg. 2 gennaio 2018, n. 1), in Aedon, n. 1/2018;

ANGIOLINI V., Necessità ed emergenza nel diritto pubblico, CEDAM, Padova, 1986;

ANNECCHINI A., COLA F., OREFICINI ROSI R., Il nuovo codice di protezione civile. Storia, analisi, prospettive, EPC, 2020;

ANTONINI L., BERGO M., Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale, in federalismi.it, n. 12/2018;

ANTONINI L., Il regionalismo differenziato, Giuffrè, Milano, 2000;

ANZON DEMMIG A., Istanze di unità e istanze autonomistiche nel "secondo regionalismo": le sentenze nn. 303 del 2003 e 14 del 2004 della Corte costituzionale e il loro seguito, in Le Regioni, 2008;

ARCURI A., Il governo delle emergenze: i rapporti tra decretilegge e ordinanze di protezione civile dal terremoto de L'Aquila al crollo del ponte Morandi, in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2019;

ARABIA A.G., IACOVIELLO A., Napolitano G.M. (a cura di), Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano, Giuffrè, Milano, 2020;

BALBONI E., Autonomie o centralismo contro il coronavirus, in Quad. cost., n. 2/2020;

BALDINI V., Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali, in Dirittifondamentali.it, n. 1/2020;

BALDUZZI R., SERVETTI D., Regionalismo differenziato e materia sanitaria, in Rivista AIC, n. 2/2019;

BARTOLE S., Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali, in Giur. cost., n. 1/2003;

BELLETTI M., Le Regioni "figlie di un Dio minore". L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni, in Le Regioni, nn. 56/2013;

BELLETTI M., Un regionalismo differenziato cooperativo e perequativo quale strumento di razionalizzazione dell'assetto istituzionale, in Diritti regionali, n. 1/2024;

BERTOLISSI M., Autonomia differenziata: una riforma necessaria, in Il Mulino, n. 3/2024;

BIFULCO R., La tutela della concorrenza tra parte I e II della Costituzione (in margine alla sent. 14/2004 della Corte costituzionale), in Le Regioni, 2008;

BELLETTI M., Una pronuncia costituzionalmente opportuna. La Corte detta il decalogo per la differenziazione e per rapporti cooperativi tra Stato e Autonomie territoriali, in Le Regioni, n. 3/2025;

BERTOLINO C., Nessuna autonomia senza autonomie. Quale spazio per le autonomie subregionali nel regionalismo differenziato à la Corte costituzionale?, in Le Regioni, n. 3/2025;

BIN R., Divagazioni sul ruolo del giudice (e della Corte costituzionale), a proposito di due sentenze di Carlo Mezzanotte, in Le Regioni, 2008;

BIN R., Sussidiarietà, cioè?, in Le Regioni, n. 3/2025;

BOGGERO G., Le "more" dell'adozione dei d.P.C.M. sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid19, in Diritti regionali, n. 1/2020;

BOGGERO G., Quale differenziazione per la Regione Piemonte dopo la sentenza n. 192/2024?, in Il Piemonte delle Autonomie, n. 3/2024;

BORDIGNON M., RIZZO L. TURATI G., Il percorso accidentato dell'autonomia differenziata, in Economia italiana, n. 1/2025;

BORGATO M., TRABUCCO D., Brevi note sulle ordinanze contingibili ed urgenti: tra problemi di competenza e cortocircuiti istituzionali, in Dirittifondamentali.it, 24 marzo 2020;

BRANCASI A., La "compressione" e la "riespansione" delle competenze come spiegazione del particolare assetto della protezione civile, in Giur. cost., n. 1/2016;

CANDIDO A., Confini mobili. Il principio autonomista nei modelli teorici e nelle prassi del regionalismo italiano, Giuffré, Milano, 2012;

CANDIDO A., La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita, in Giur. cost., n. 1/2016;

CANDIDO A., La protezione civile dentro e fuori l'emergenza, in Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali, n. 1/2022;

CANDIDO A., Verso l'amministrativizzazione delle Regioni? La metamorfosi del principio autonomista, in Rappresentanza politica e autonomie, a cura di C. Buzzacchi, A. Morelli e F. Pizzolato, Giuffrè, Milano, 2016;

CARANTA R., L'urgenza ed il diritto comunitario degli appalti pubblici (nota a Tar Puglia, sez. II, 25 febbraio 1997, n. 208), in Urbanistica e Appalti, n. 6/1997;

CARAVITA B., La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali, in federalismi.it, n. 11/2021;

CARDONE A., Contrasto alla pandemia, "annichilimento" della potestà legislativa regionale e torsioni della decretazione d'urgenza: è davvero così liberamente derogabile il sistema di protezione civile?, in forumcostituzionale.it, n. 2/2021;

CARDONE A., Eterogenesi dei fini ed omessa interpretazione conforme: in tema di protezione civile statale e autonomia finanziaria regionale. Una sentenza "autonomista" che perpetua un modello "centralista", in forumcostituzionale.it, 2012;

CARDONE A., La 'gestione alternativa' dell'emergenza nella recente prassi normativa del Governo: le fonti del diritto alla prova del COVID19, in Legislazionepenale.eu, 18 maggio 2020;

CARDONE A., La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo, Giappichelli, Torino, 2011;

CARETTI P., Le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004: due letture "creative" del nuovo Titolo V della Costituzione, in Le Regioni, 2008;

CARRIERI V., Verso l'autonomia differenziata: riflessioni su devoluzione e sanità in Italia, , in Economia italiana, n. 1/2025;

CARUSO C., "Minus ut valeat". La Corte costituzionale e la riduzione interpretativa del regionalismo differenziato, in Le Regioni, n. 3/2025;

CATERINA E., Tre punti sul futuro della sussidiarietà dopo la sentenza n. 192 del 2024, in Le Regioni, n. 3/2025;

CASSESE S., Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa, in Riv. trim. dir. pubbl., 1985;

CASTORINA E., Direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri nel sistema della protezione civile, Intervento al Convegno "Il sistema nazionale di protezione civile a quindici anni dalla legge 225 del 1992", Facoltà di Giurisprudenza, Catania, 7 dicembre 2007, in forumcostituzionale.it, 2008;

CAVALLO PERIN R., Potere di Ordinanza e Principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza, Giuffrè, Milano, 1990;

CEFFA C. B., I Lep all'orizzonte? Le persistenti criticità definitorie dei livelli essenziali delle prestazioni e le inevitabili implicazioni sul fronte della (mancata) perequazione regionale, in Diritti regionali, n. 1/2024;

CEREA G., Stato, regioni e territori. L'autonomia differenziata dopo la sentenza della Corte Costituzionale, in Economia italiana, n. 1/2025;

CERULLI IRELLI V., Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione, in Diritto pubblico, fasc. 2/2007;

CINTIOLI F., Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020), in Federalismi.it «Osservatorio Emergenza Covid19», 6 aprile 2020;

CIOLLI I., Solidarietà e sussidiarietà: le lenti con le quali leggere la sent. 192/2024, in Le Regioni, n. 3/2025;

COINU G., Un nuovo capitolo nel variegato conflitto StatoRegioni: le ordinanze regionali "contro" gli spostamenti verso le seconde case, in federalismi.it, n. 14/2021;

CONZUTTI A., Quandoque bonus dormitat codex? La strana "quiescenza" del consolidato sistema di protezione civile, in Osservatorio sulle fonti, fasc. 2/2021;

CORTESE F., Una "sentenza ponte", in Le Regioni, n. 3/2025;

CUOCOLO L., GALLARATI F., La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale, in Corti supreme e salute, n. 1/2021;

CUOCOLO L., L'importanza delle autonomie per far fronte al Covid (e alle tendenze accentratrici), in DPCE online, n. 1/2020, XVIII;

D'ALTERIO E., I controlli sull'uso delle risorse pubbliche, Giuffrè, Milano, 2015;

D'ATENA A., Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti, in Le Regioni, 2008;

D'AURIA G., I controlli, in Trattato di diritto amministrativo, a cura di S. Cassese, Diritto amministrativo generale, II, Giuffrè, Milano, 2003;

DEFFENU A., Autonomia differenziata e Regioni speciali, in Le Regioni, n. 3/2025;

DELLA MORTE M., Un'autonomia partecipata? Spunti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, in Le Regioni, n. 3/2025;

DE MINICO G., Costituzionalizziamo l'emergenza?, in «Osservatorio sulle fonti», fasc. speciale, 2020;

DI BENEDETTO E., Decretazione d'urgenza in materie di competenza regionale. Spunti di riflessione, in Giur. cost., n. 6/2003;

DI COSIMO G., MENEGUS G., La gestione dell'emergenza coronavirus tra Stato e Regioni: il caso Marche, in BioDiritto, 16 marzo 2020;

DI COSIMO G., Regionalismo differenziato e ruolo del Parlamento, in Le Regioni, n. 3/2025;

DI LASCIO F., La protezione civile nella legislazione successiva alla riforma del Titolo V, in Giornale di diritto amministrativo, n. 4/2004;

DI MARIA R., La procedura per la attuazione del c.d. "regionalismo differenziato": dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p., in Italian Papers On Federalism, n. 1/2023;

DI MARIA R., «Dietrologia costituzionale»: la ricerca a posteriori della ratio sottostante all'art. 116, comma 3, Cost., con particolare riferimento alla legislazione scolastica (spunti offerti da Corte cost., sent. 192/2024), in Le Regioni, n. 3/2025;

DI PASSIO R., Competenza e reponsabilità degli Enti locali e regionali in materia di protezione civile, in Stato e Regione, n. 6/1978;

DI PASSIO R., La protezione civile. Funzione, organizzazione, Maggioli Editore, 1987;

DI RAIMONDO M., Protezione civile, in Enciclopedia del diritto, XXXVII, Giuffrè, Milano, 1998;

DICKMANN R., Competenza e regime giuridico dei provvedimenti adottati nell'esercizio dei poteri sostitutivi e di ordinanza del governo, in Il Foro amministrativo (C.d.S.), n. 9/2008;

DITTRICH V., La legge sulla protezione civile. Nota introduttiva, in Aggiornamenti sociali, 1981;

DOLSO G. P., Emergenza e Regioni, in Le Regioni, n. 6/1996;

DOLSO G. P., Sul principio cooperativo tra Stato e Regioni in situazioni di "emergenza", in Le Regioni, n. 3/1996;

ESPOSITO E., Note sulla legge per la Protezione civile, in Rassegna dell'Arma dei Carabinieri, n. I/1972;

FALCON G., Un problema, due risposte, alcune riflessioni, in Le Regioni, 2008;

FARES G., Ordinanze statali di necessità ed urgenza e salvaguardia dell'autonomia regionale: limite dei principi fondamentali o chiamata in sussidiarietà?, in Giur. cost., n. 4/2006;

FARES G., Osservazioni sull'estensione dei principi fondamentali in materia di protezione civile, in giustamm.it, n. 2/2006;

FERONI G. C., Il Codice della Protezione civile alla prova delle nuove emergenze, in G. C. FERONI, M. MORISI (a cura di), Il governo delle nuove emergenze. La Protezione civile in tempo di Covid, Il Mulino, Bologna, 2023;

FERRARA A., Tra favorevoli e contrari all'autonomia differenziata: è possibile trovare una comune convergenza per la realizzazione di un regionalismo d'esecuzione da avviarsi in via asimmetrica?, Federalismi.it, 30 aprile 2025;

FIORITTO A., L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie, Il Mulino, Bologna, 2008;

FLICK G. M., Autonomia differenziata delle Regioni: perplessità e interrogativi, in Federalismi.it, 17 aprile 2024;

GALEOTTI S., Controlli costituzionali, in Enc. dir., X, 1962;

GIAMPAOLINO L., Il servizio nazionale di protezione civile: commento alla Legge 24 febbraio 1992, n. 225, Giuffrè, Milano, 1993;

GIANNINI M. S., Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato, 1979;

GIARDINO E., I controlli preventivi di legittimità e le questioni irrisolte, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 1/2024;

GIGLIONI F., Amministrazione dell'emergenza, in Enciclopedia del diritto, Annali VI, Giuffrè, Milano, 2013;

GIGLIONI F., Funzione di emergenza e modelli amministrativi alla prova dello stress test degli eventi sismici nell'Italia centrale, in Il diritto dell'economia, n. 2/2018;

GIGLIONI F., Il contributo del diritto al governo delle emergenze, in G. CARAVALE, S. CECCANTI, L. FROSINA, P. PICIACCHIA, A. ZEI (a cura di), Scritti in onore di Fulco Lanchester. Volume primo, Jovene, Napoli, 2022;

GIGLIONI F., Il ruolo della protezione civile nelle emergenze cogestite: l'esperienza della pandemia, in G. C. FERONI, M. MORISI (a cura di), Il governo delle nuove emergenze. La Protezione civile in tempo di Covid, Il Mulino, Bologna, 2023;

GIOMI V., L'atto politico e il suo giudice: Tra qualificazioni sostanziali e prospettive di tutela, Franco Angeli, Milano, 2023;

GIROTTO D., L'autonomia differenziata delle Regioni a Statuto ordinario, Giappichelli, Torino, 2019;

GIROTTO D., Il regionalismo differenziato con (e dopo) la sentenza Corte cost. 192/2024, in Le Regioni, n. 3/2025;

GIUFFRÈ F., Calamità naturali ed emergenza nella transizione costituzionale italiana: spunti a proposito di retaggi statualistici e nuova ispirazione autonomistica, in Diritto e società, 2001;

GNES M., I limiti al potere d'urgenza, in Riv. trim. dir. pubbl., fasc. 3/2005;

GRANDI F., L'art. 32 nella pandemia. Sbilanciamento di un diritto o "recrudescenza" di un dovere?, in costituzionalismo.it, n. 1/2021;

GUARINO V., Alcuni particolari effetti dell'evento ‹catastrofe› sul piano normativo e organizzativo della Protezione civile, in Nuova rassegna ldg, n. 1112/1981;

IANNUZZI A., Sull'apparente irrilevanza della tecnica nella giurisprudenza costituzionale più recente, in federalismi.it, 2012;

KHAN H., VASILESCU L. G., KHAN A., Disaster management cyclea theoretical approach, in Journal of Management and Marketing, 6.1, 2008;

LA PORTA S., Incrocio di materie, modulazione temporale degli effetti della sentenza e continuità dell'azione amministrativa: le vie tortuose per un esito prevedibile, in Giur. cost., n. 6/2019;

LAURI G., Le "proposte Calderoli" sull'autonomia differenziata (e una controproposta), in Osservatorio costituzionale, 3/2023;

LAVAGNA G., Il Covid19 e le Regioni. Uso e "abuso" delle ordinanze 'extra ordinem' dei Presidenti regionali, in federalismi.it, n. 17/2021;

LAZZARA P., Protezione civile (voce), in B. G. MATTARELLA e M. RAMAJOLI (a cura di), Enciclopedia del diritto, Vol. 3: Funzioni amministrative, Giuffrè, Milano, 2022;

LEMETRE F., La "stabile temporaneità" dei regimi commissariali: un ossimoro lesivo delle competenze regionali? Note minime a Corte costituzionale 16 luglio 2008, n. 277, in giustamm.it, n. 3/2008;

LONGO E., Episodi e momenti del conflitto StatoRegioni nella gestione della epidemia da COVID19, in Oss. sulle fonti, fasc. speciale 2020;

LOSITO C.C., PORCELLI. F., I Livelli Essenziali delle Prestazioni: identificazione e finanziamento alla luce dei lavori per l'attuazione dell'autonomia differenziata, in Economia italiana, n. 1/2025;

LUCIANI M., Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza, in Rivista AIC, fasc. 2/2020;

MABELLINI S., La disciplina delle funzioni amministrative nelle Regioni speciali: la Corte costituzionale aggiusta il tiro sull'applicazione della clausola di equiparazione, in Giur. cost., n. 6/2016;

MACCARINI, M.,, NASTASI V.; Il regionalismo differenziato e il procedimento per la sua attuazione: il "caso" Lombardia, Milano, Consiglio regionale della Lombardia, 2020;

MAINARDIS C., Là dove c'è il potere (non sempre) c'è la responsabilità: da una pronuncia in materia di protezione civile a qualche considerazione di ordine generale sui tratti del modello regionale italiano, in Le Regioni, n. 3/2016;

MAINARDIS C., Principio di sussidiarietà, devoluzione delle funzioni, dimensione dell'autonomia regionale, in Le Regioni, n. 3/2025;

MALO M., L'ordinamento della protezione civile, in M. MALO, F. SEVERI (a cura di), Il Servizio Nazionale di Protezione Civile Legge 24 febbraio 1992, n. 225 e norme collegate, Giappichelli, Torino, 1995;

MALO M., Protezione civile regionale, in Le Regioni, n. 4/1993;

MALO M., SEVERI F.S. (a cura di), Il servizio nazionale di protezione civile. Legge 25 febbraio 1992, n. 225 e norme collegate, Giappichelli, Torino, 1995;

MANGIAMELI S., Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004, in Le Regioni, 2008;

MANGIAMELI S., Lo stato di emergenza e le competenze regionali, in Giur. cost., n. 4/2006;

MANGIAMELI S., Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza, in Diritti regionali, n. 1/2024;

MARAZZITA G., Il sindacato sul «giudizio di necessità» dell'emergenza di protezione civile (nota a Consiglio di Stato, 16 novembre 2011, n. 6050, sez. IV), in Giur. cost., fasc. 3/2012;

MARAZZITA G., L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli, Giuffrè, Milano, 2003;

MARAZZITA G., Le ordinanze di necessità dopo la l. n. 225/1992 (riflessioni a margine di Corte Cost. n. 127 del 1995), in Giur. cost., fasc. 1/1996;

MARCHETTI G., Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016), in Rivista AIC, n. 2/2017;

MARZUOLI C., Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri, in AA. VV., Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario 2005 (Associazione dei professori di diritto amministrativo), Giuffrè, Milano, 2006;

MASALA P., I diritti fra Stato e Regioni nell'emergenza sanitaria, a vent'anni dalla revisione del Titolo V: quali lezioni possono trarsi e quale "ribilanciamento" occorre realizzare, per una più efficace garanzia dell'uguaglianza sostanziale?, in costituzionalismo.it, n. 1/2020;

MASSA M., Sotto la spada di Damocle. Problemi costituzionali e applicativi del regionalismo differenziato in Italia, in Economia italiana, n. 1/2025;

MASSA M., Ambito, finanziamento e monitoraggio dei livelli essenziali dalla sent. 192/2024 alla bozza di disegno di legge delega, in Le Regioni, n. 3/2025;

MAYER R., La protezione civile, in M. STIPO (a cura di), Il nuovo modello di autonomie territoriali, Maggioli, 1998;

MAZZOLA A., Il diritto alla salute tra dimensione individuale e dovere sociale, in giurcost.org, n. 2/2021;

MAZZOLA G., Gli attuali rapporti fra Stato e Regioni: collaborativi o conflittuali?, in nomos.it, n. 1/2021;

MELONI G., Commento al Capo VIII Protezione civile (artt. 107 109) del d. lgs. 112/1998, in Lo Stato autonomista (a cura di G. Falcon), Il Mulino, Bologna, 1998;

MEOLI C., Calamità pubbliche, in Digesto delle discipline pubblicistiche, vol. II, 1987;

MEOLI C., La protezione civile, in S. CASSESE (a cura di), Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale, Giuffré, Milano, 2003;

MEOLI C., Protezione civile, in Digesto disc. pubbl., Utet, Torino, 1997;

MERUSI F., Le catastrofi ripartite, in Giur Cost., 1971;

MEZZANOTTE M., Pandemia e riparto delle competenze StatoRegioni in periodi emergenziali, in giurcost.org, n. 1/2021;

MORANA D., Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e Regioni, a margine della sent. n. 37/2021, in forumcostituzionale.it, n. 2/2021;

MORBIDELLI G., La protezione civile nell'intreccio delle fonti normative. Riflessi sulla forma di governo, in G. C. FERONI, M. MORISI (a cura di), Il governo delle nuove emergenze. La Protezione civile in tempo di Covid, il Mulino, Bologna, 2023;

MORELLI A., I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria, in Quad. cost., n. 4/2020;

NAPOLI C., Autogoverno, democrazia, esercizio delle funzioni: quanti piani ha l'ascensore?, in Le Regioni, n. 3/2025;

NEGRELLI A., Il limite dei principi generali al potere di ordinanza di necessità e urgenza nella giurisprudenza italiana, in Il Foro amm. (T.a.r), n. 9/2012;

NESPOR S., Nota a sent. Corte cost. n. 277/2008, in Riv. giur. dell'ambiente, n. 1/2009;

ONIDA V., Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze "storiche", in Le Regioni, 2008;

PADOIN P., La protezione civile in Italia. Funzioni, competenze, rischi e piani di intervento, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1989;

PADULA C., La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale, in Le Regioni, 2021;

PADULA C., La Corte costituzionale e i tre volti della sussidiarietà verticale, in Le Regioni, n. 3/2025;

PAIRE A., Il servizio di protezione civile nel prisma dell'organizzazione amministrativa, Giappichelli, Torino, 2023;

PALAMONI G. M., Potere amministrativo d'emergenza, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023;

PALLANTE F., Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed EmiliaRomagna, in Federalismi.it, n. 20/2019;

PALUMBO S., Le ordinanze in materia di protezione civile, tra potere di urgenza e urgenza di potere, in P.A. Persona e Amministrazione, fasc. 2/2020;

PARISI S., Tra virtù seminali e sviluppi futuri: la costellazione del diritto regionale a partire dalla sent. 192/2024, in Le Regioni, n. 3/2025;

PEPE V., La gestione dei rischi nel codice della protezione civile. Brevi note sul sistema italiano e francese, in federalismi.it, n. 1/2020;

PINELLI C., Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni, in Rivista di diritti comparati, 2/2020;

PINELLI C., Un sistema parallelo. Decretilegge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana, in Diritto Pubblico, fasc. 2/2009;

PIPERATA G., Emergenza pandemica e distribuzione del potere amministrativo tra centro e periferia, in Giornale di diritto amministrativo, 3/2020;

POGGI A., Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare, in federalismi.it, n. 1/2025;

POGGI A., Il regionalismo differenziato nella 'forma' del d.d.l. Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere, in Federalismi.it, n. 3/2024;

POGGI A., Il regionalismo differenziato nella "forma" del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere, in federalismi.it, n. 3/2024;

RAFFIOTTA E. C., I poteri emergenziali del governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti, in osservatoriosullefonti.it, n. 1/2021;

RAFFIOTTA E. C., Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative, Bonomia University Press, Bologna, 2020;

RAZZANO G., Competenze legislative e giurisdizionali nelle emergenze. In margine della sentenza n. 277/2008 della Corte costituzionale, in Giur. it., n. 5/2009;

RAZZANO G., Il Codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario, in Liber amicorum per Pasquale Costanzo, 17 marzo 2020;

RAZZANO G., L' amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali, Cacucci, Bari, 2010;

RAZZANO G., La Corte costituzionale circoscrive i poteri di alcune "recenti figure" di commissario straordinario e distingue fra potere sostitutivo e attrazione in sussidiarietà, in Giur. it., n. 4/2012;

RENATO G., Protezione civile, in Nov. Dig. It., Appendice, Vol. VI, Utet, Torino, 1986;

RESCIGNO G. U., Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza n. 127 del 1995 della Corte costituzionale, in Giur. Cost., 1995;

RINALDI E., La fuga dal sistema nazionale di protezione civile e le prospettive della ricostruzione postcalamità: un focus sulle modalità di gestione dell'emergenza "alluvione" in EmiliaRomagna, in Istituzioni del Federalismo, n. 1/2024;

RIVOSECCHI G., La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale, in forumcostituzionale.it., 2017;

ROBECCHI MAINARDI V. A., TRAVI A., I fenomeni sismici nella legislazione italiana, in Foro pad., ii/1980;

ROEHRSSEN G., Le calamità naturali: panorama della legislazione vigente, in Rass. Lav. Pubbl., 1967;

ROLLI R., STUPAZZINI R., Il "ventaglio" degli atti amministrativi dell'emergenza. I tentativi di coordinamento tra interventi statali e regionali in un anno di emergenza pandemica, in Istituzioni del federalismo, n. 3/2021;

ROSSI E., Una breve considerazione sul fondamento delle "istanze unitarie" nella riflessione di Carlo Mezzanotte, in Le Regioni, 2008;

ROTONDI M., La protezione civile: riflessioni e proposte, in Rassegna dell'Arma dei Carabinieri, I/1981;

RUGGERI A., Il problematico "bilanciamento" tra politica e diritto costituzionale (tornando a riflettere su Corte cost. n. 303 del 2003), in Le Regioni, 2008;

RUGGIU I., Il principio di competenza tra flessibilizzazione ed esigenze unitarie nelle sentenze della Corte costituzionale n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004, in Le Regioni, 2008;

SAITTA A., Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021, in Consulta Online, fasc. 3/2021;

SANDULLI A., L'agenzia di protezione civile (articoli 7987), in A. PAJNO E L. TORCHIA (a cura di), La riforma del governo, Il Mulino, Bologna, 2000;

SAPORITO A., Il principio di leale collaborazione al tempo dell'emergenza sanitaria, in Dirittifondamentali.it, 2/2020;

SCALIA F., Il potere amministrativo nell'emergenza, Giappichelli, Torino, 2023;

SCISSA C., Alla ricerca di un fil rouge tra le molteplici nozioni di "calamità" nell'ordinamento italiano, in Rivista di diritto agrario, n. 3/2021;

SEVERI F. S., Le ordinanze della legge n. 225/92 sulla protezione civile, Giuffrè, Milano, 1996;

STAIANO S., Interesse nazionale: non risolte le insufficienze degli 'standard' giudiziali della Corte, in Le Regioni, n. 4/1993;

STUPAZZINI R., Il diritto dell'emergenza nel codice della protezione civile: bilanci e prospettive, in federalismi.it, n. 4/2025;

TARLI BARBIERI G., «Il passaggio dall'idea al fatto è sempre penoso». L'autonomia differenziata tra mito e realtà, in Diritti regionali, n. 1/2024;

TORRETTA P., Chi governa la ricostruzione post sisma? La Corte costituzionale ripristina l'intesa (e la leale collaborazione) tra Stato e Regioni, in federalismi.it, n. 24/2020;

TOSI R., Competenze statali costituzionalmente giustificate e insufficienza del sindacato, in Le Regioni, 2008;

TRAPANI BELOTTI G., Le pubbliche calamità e gli interventi dello Stato, in Nuova rassegna ldg, I/1968;

TROPEA G., Potere di ordinanza, normalizzazione dell'emergenza e trasformazioni dell'ordinamento, in Diritto Amministrativo, fasc. 4/2021;

VANDELLI L., Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze nn. 303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale, in Le Regioni, 2008;

VARANESE A., voce Calamità pubbliche, in Enciclopedia del diritto, vol. V, 1959;

VIOLINI L., ROVAGNATI A., Rileggendo la giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra Stato e Regioni del 2012, in Le Regioni, nn. 56/2012;

VIOLINI L., Alcune considerazioni sulla sentenza 192/2024 della Corte costituzionale, in Le Regioni, n. 3/2025;

VIPIANA P., La Corte "boccia" nuovamente una legge regionale paralizzatrice degli effetti in un'ordinanza statale di necessità ed urgenza, in Giur. cost., n. 1/2009;

ZANARDI A., Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze di intesa sull'autonomia differenziata, in www.astridonline, marzo 2019.

Progetto grafico e stampa CENTROSTAMPA - Consiglio regionale della Lombardia