RegioneLombardia
IL CONSIGLIO

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

Executive summary

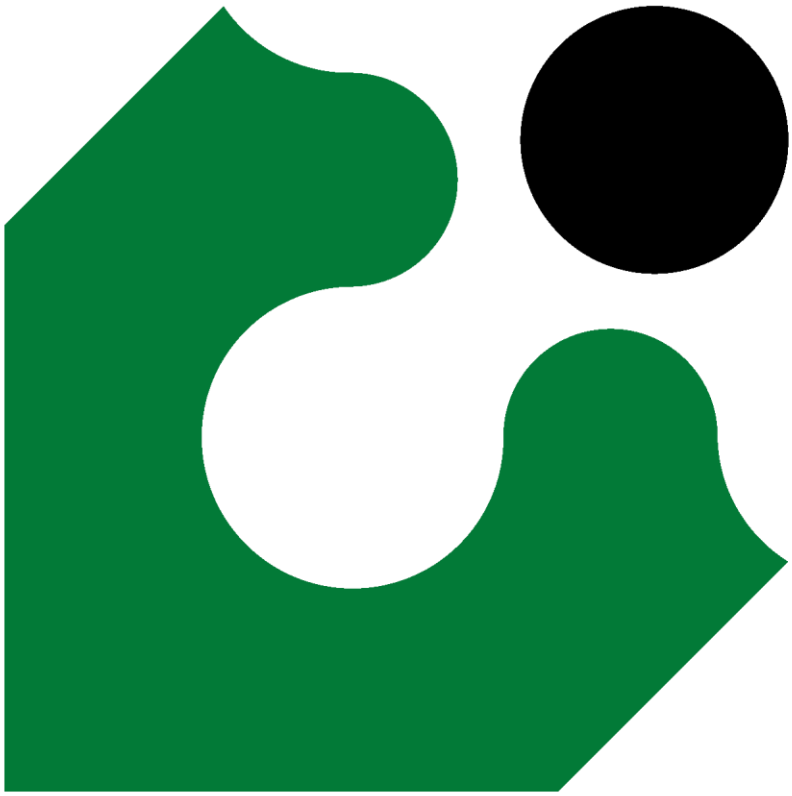
Studi e ricerche - XII Legislatura

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

Executive summary

251327IST

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

Abstract

La ricerca affronta il tema del regionalismo differenziato nella materia della protezione civile. Regione Lombardia, assieme alle Regioni Veneto, Piemonte e Liguria ha avviato con il Governo la trattativa per giungere alla preintesa prevista dalla legge 86/2024. Secondo l'iter previsto dalla legge Calderoli alla preintesa con il Governo dovrebbe seguire l'approvazione del Consiglio dei ministri e sul testo esprimono un parere la Conferenza unificata e le competenti Commissioni parlamentari con atti di indirizzo. A valle di questa fase si dovrebbe giungere ad un disegno di legge da trasmettere alla Camere che possono approvare o respingere l'intesa. La sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 ha però eliminato gran parte del disposto normativo di cui alla legge n. 86 del 2024, lasciando in vita un contenuto minimo, con ripercussioni sull'iter di approvazione e sugli spazi di maggior autonomia effettivamente concessi alle Regioni. Con la sottoscrizione dell'Accordo preliminare con il Governo il 18 novembre 2025, Regione Lombardia ha posto le basi per il trasferimento di specifiche funzioni in materia di protezione civile.

The research addresses the issue of differentiated regionalism in the field of civil protection. The Lombardy Region, together with the Veneto, Piedmont, and Liguria regions, has begun negotiations with the Government to reach the preliminary agreement required by Law 86/2024. According to the process established by the Calderoli law, the preliminary agreement with the Government should be followed by approval by the Council of Ministers, and the Unified Conference and the competent parliamentary committees express their opinions on the text through policy documents. Following this phase, a draft law should be submitted to the Parliament, which can approve or reject the agreement. Constitutional Court ruling no. 192 of 2024, however, eliminated much of the regulatory provision referred to in Law no. 86 of 2024, leaving a minimal content in place, with repercussions on the approval process and and the scope for greater autonomy effectively granted to the Regions. By signing Preliminary Agreement with the Government on 18 November 2025, the Lombardy Region laid the foundations for the transfer of specific functions in the field of civil protection.

Executive summary

Il 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).

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 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.

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, è stata rinviata in attesa degli sviluppi sulle trattative in corso tra la delegazione della Giunta regionale e il Governo, che non sono state rese disponibili al gruppo di ricerca. Peraltro l'esito delle trattative tra Regione Lombardia e Governo ha portato alla sottoscrizione in un Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione del 18 novembre 2025, i cui contenuti sono stati integrati nel rapporto di ricerca.

La ricerca si struttura in 9 capitoli che cercano di ripercorrere il contesto normativo in cui si inserisce la richiesta di maggior autonomia formulata da Regione Lombardia in tema di protezione civile e delineando il possibile ruolo dell'Assemblea regionale.

La richiesta si articola nei seguenti argomenti

- Formazione
- Pianificazione
- Anticipazioni
- Organizzazione di protezione civile- presidenti di provincia
- Deroga assunzione personale Pc regionale.
- Ordinanze del Presidente della Regione
- Contabilità speciale

formulati anche sulla base dell'esperienza acquisita da Regione Lombardia e dallo stato di maturità dei soggetti che compongono a livello territoriale il sistema di protezione civile.

La richiesta di maggior autonomia si colloca nell'ambito della riforma del Titolo V della Costituzione che all'art. 116, terzo comma sviluppa una logica di differenziazione prevedendo che le regioni ordinarie, possono ottenere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».

La legge 26 giugno 2024, n. 86 ha dato attuazione al dettato costituzionale, prevedendo una complessa procedura per l'autonomia differenziata, secondo i seguenti passaggi:

- 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.

La menzionata legge 26 giugno 2024, n. 86 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. 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 "noLEP", 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 decisione della Corte Costituzionale, rimane unicamente la possibilità di trasferire specifiche funzioni concernenti alcune materie "noLEP", 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".

La sentenza ha portato ad uno stravolgimento del procedimento e dei tempi inizialmente previsti per raggiungere le intese tra lo Stato e la Regione che coinvolge anche la materia della protezione civile che, pur non essendo espressamente inclusa nell'elenco delle materie LEP dell'art. 3, co. 3, della legge n. 86/2024, tocca il diritto alla tutela della salute e dell'incolumità pubblica. Al riguardo la Corte ha precisato che "nel momento in cui il legislatore qualifica una materia come "noLEP", 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 "noLEP" e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard)". Da questo punto di vista occorre appurare se le richieste regionali possono incidere su diritti sociali o civili.

Va precisato che la richiesta di autonomia si inserisce in un quadro di crescente centralizzazione della materia di protezione civile, anche sotto la spinta dell'emergenza Covid. La protezione civile, a differenza di altre funzioni, non è strutturata sulla base dell'accentramento di poteri e competenze, né secondo schemi di dipendenza gerarchico-funzionale. Si parla piuttosto di sistema a cui concorrono diversi soggetti[1]. 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.

La Corte si è spinta 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 di competenza concorrente– 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. ". Questo processo ha portato a una situazione in cui, talvolta, le Regioni esercitano nel settore potestà soltanto formalmente legislative, ma sostanzialmente amministrative.

[1] D'Angelo l. (2019) Il sistema nazionale di protezione civile: organizzazione e 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. 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, secondo un modello che attribuisce all'Assemblea regionale il ruolo di sintesi tra le istanze territoriali, le valutazioni tecniche e le opzioni politico-istituzionali sottese alla domanda di maggiore autonomia.

La partecipazione del Consiglio regionale al percorso decisionale consente 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 questa fase più recente, caratterizzata dall'istituzionalizzazione del processo di richiesta di maggiore autonomia prevista dalla legge n. 86/2024, il ruolo del Consiglio regionale si manifesta prevalentemente attraverso atti di indirizzo e di controllo, mentre l'elaborazione tecnica delle richieste e il confronto con il Governo sono stati gestiti dalle strutture della Giunta regionale.

Con riferimento alle richieste formulate dalla Regione nel 2024, l'analisi giuridica 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, 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. 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.

Alcune proposte avanzate presentano 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.

Il rapporto conclude che sulla base delle puntualizzazioni 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. Alla luce di queste considerazioni, 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, sarebbero 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.

Si tratta di ipotesi teoriche che non hanno trovato conferma all'esito delle trattative tra Regione Lombardia e il Governo. Se infatti 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, dall'altro lato dimostra come vi sia una significativa distanza tra gli aspetti ordinamentali e il piano delle soluzioni negoziali concretamente praticabili, condizionate da vincoli finanziari, istituzionali e politici. Del resto la pre-intesa introduce profili – quali l'estensione dei poteri di deroga e la flessibilizzazione dei vincoli assunzionali – che, l'analisi giuridica aveva qualificato come maggiormente complessi e problematici sotto il profilo sistematico.

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. 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.

Grazie a questo Accordo, il percorso verso l'autonomia differenziata in materia di protezione civile appare ora più concreto e definito rispetto alle aspettative iniziali e rappresenta un banco di prova importante per il futuro del regionalismo italiano e per l'evoluzione del rapporto tra autonomia e unità nella Repubblica

Progetto grafico e stampa CENTROSTAMPA - Consiglio regionale della Lombardia