

SCHEMA DI INTESA PRELIMINARE REGIONE LOMBARDIA
(Protezione civile, Professioni, Previdenza complementare e integrativa)
RELAZIONE TECNICA

RELAZIONE TECNICA

L'**articolo 1, comma 1**, è finalizzato a definire l'oggetto dell'intesa in esame concernente l'attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, e della legge 26 giugno 2024, n. 86, nel rispetto dei principi posti dagli articoli 3, 5, 81, 117, 118 e 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione, posto a fondamento delle relazioni tra enti che, ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione, compongono la Repubblica, nella consapevolezza del suo carattere unitario e indivisibile.

La stessa disposizione, al comma 2, prevede che il riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde all'attribuzione alla Regione Lombardia di specifiche funzioni concernenti le materie "protezione civile", "professioni" e "previdenza complementare e integrativa" di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

L'**articolo 2, comma 1**, per gli eventi calamitosi di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 1 del 2018 – emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che per loro natura o estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni, e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa – consente al Presidente della Regione di emanare ordinanze di protezione civile in deroga alle disposizioni normative statali vigenti, facendo comunque salvo il rispetto delle disposizioni penali, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea nonché delle disposizioni del citato codice della protezione civile di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018.

I successivi **commi 2 e 3** fissano i limiti per l'esercizio della facoltà di cui al comma 1. In particolare, il **comma 2** dispone che le deroghe alla disciplina statale non possano avere una durata superiore a quella dell'emergenza e, comunque, non oltre due anni dalla deliberazione dello stato di emergenza ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 1 del 2018. Il **comma 3**, invece, prevede che le ordinanze in esame abbiano efficacia limitatamente al territorio regionale, siano specificamente motivate, indichino espressamente le disposizioni normative che intendono derogare e siano emanate acquisita la previa autorizzazione statale. Nel caso ricorrano gravi e comprovate ragioni di urgenza, il **comma 4**, autorizza il Presidente della Regione, sentito il Capo del Dipartimento della protezione civile della presidenza del Consiglio dei ministri, a emanare le ordinanze di protezione civile in deroga alla disciplina statale senza attendere la deliberazione del Consiglio dei ministri.



Con riferimento agli adempimenti amministrativi previsti dall'articolo 2, commi da 1 a 3, la struttura amministrativa del Dipartimento Protezione civile potrà adeguatamente far fronte alla verifica tempestiva dei flussi dei provvedimenti ivi previsti.

La disciplina dei tempi e delle procedure istruttorie propedeutiche alla deliberazione di autorizzazione o approvazione da parte del Consiglio dei ministri delle ordinanze emanate ai sensi dei **commi 3 e 4** e i relativi adempimenti di competenza dei Presidenti delle Regioni, in attuazione del comma 6, è rimessa ad apposita direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri. Resta fermo il potere del Consiglio dei ministri di revocare l'autorizzazione ai sensi dell'articolo 21-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Inoltre, il comma 4 prevede che le ordinanze siano adottate entro i limiti della quota parte del fondo di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 30 giugno 2025, n. 95, come integrato dall'articolo 1, comma 631, della legge 30 dicembre 2025, n. 199, spettante alla Regione e a tale finalità destinata, nonché nei limiti delle ulteriori risorse regionali appositamente stanziare.

A tutela degli equilibri di finanza pubblica, il successivo **comma 5** ribadisce il medesimo vincolo finanziario di cui al comma 4.

A tale proposito, si ricorda che il decreto-legge 30 giugno 2025, n. 95, al comma 4 dell'articolo 2, prevede che il Fondo regionale di protezione civile di cui all'articolo 45 del codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, sia finanziato per l'anno 2026 nella misura di euro 40 milioni; per ciascuno degli anni 2027 e 2028 nella misura di euro 60 milioni e, a decorrere dall'anno 2029, per un importo pari a 40 milioni di euro annui.

Tali risorse, ai sensi di quanto disposto dal comma 5 dello stesso articolo 2, sono destinate, per il 60 per cento, al concorso agli interventi e alle misure diretti a fronteggiare esigenze urgenti conseguenti alle emergenze derivanti da eventi di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *b*), del codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018.

Conseguentemente, la Regione, a copertura degli interventi adottati nell'ambito delle ordinanze di protezione civile regionale in esame potrà fare ricorso alle risorse alla stessa assegnate sulla base dei criteri e delle modalità disciplinate dal comma 7 dell'articolo 2 del citato decreto-legge 30 giugno 2025, n. 95, con particolare riferimento alla quota di cui alla lettera *b*) del ripetuto comma 5 (si rammenta che tale quota è pari al 60 per cento del Fondo regionale di protezione civile).

Occorre inoltre evidenziare che nell'allegato A al bilancio finanziario gestionale 2026-2028 della Regione Lombardia nell'ambito della "Missione 11 – Servizio Civile" trova considerazione il Programma 02 "Interventi a seguito di calamità naturali", con uno stanziamento di 972.735 euro per ciascuno degli anni 2026-2028.

L'assenza di effetti finanziari negativi a carico della finanza pubblica è assicurata anche qualora il Consiglio dei ministri non approvi le ordinanze di protezione civile regionale adottate dal Presidente della Regione dal combinato disposto dei commi 4 e 5.

Il citato **comma 5** prevede, inoltre, che le ordinanze, oltre a derogare alla legislazione statale, possano disporre l'apertura di apposite contabilità speciali presso la tesoreria



dello Stato al fine di rendere più agevole l'erogazione delle risorse necessarie all'attuazione delle misure e degli interventi finalizzati al superamento dell'emergenza.

Sotto il profilo della sussidiarietà amministrativa, come attestato dalla Regione, l'attribuzione di una maggiore autonomia in materia di protezione civile consentirebbe di affrontare direttamente, con strumenti adeguati e proporzionati, anche eventi emergenziali di minore entità che interessano esclusivamente il territorio regionale: con l'attribuzione alle Regioni di una più ampia funzione derogatoria nella gestione delle fasi programmatica ed istruttoria, si consegue l'obiettivo di ridurre la durata e di accelerare l'attivazione delle misure necessarie per la gestione delle emergenze regionali.

Si rileva, inoltre, che la Regione esercita già una parte rilevante delle funzioni oggetto della richiesta in virtù di delega statale. Il Commissario delegato, previsto dall'articolo 25 del decreto legislativo n. 1 del 2018, è di norma individuato, d'intesa con la Regione, nell'ambito delle strutture regionali, e opera avvalendosi delle deroghe alla normativa statale previste nelle ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione Civile.

Sotto il profilo organizzativo, il beneficio è rappresentato dall'alleggerimento del carico amministrativo gravante sulle amministrazioni centrali in tutti i casi in cui il coordinamento nazionale non risulta necessario, con conseguenti possibilità di contenimento dei costi e di razionalizzazione dell'impiego delle risorse pubbliche.

Si evidenzia, inoltre, che, nel periodo dal 2018 al 2024, la Regione Lombardia ha impiegato risorse autonome per oltre 76 milioni di euro per la gestione delle emergenze locali per le quali non è stato richiesto, o concesso, lo stato di emergenza di livello nazionale, come risulta dalla seguente tabella.

2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	TOT. PERIODO 2018_2024
4.784.372,31 €	5.577.305,58 €	12.147.993,57 €	11.736.684,82 €	9.047.531,35 €	11.052.732,27 €	21.742.153,64 €	76.088.773,54 €

Inoltre, in relazione alle attività svolte per i soli eventi emergenziali per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza di livello nazionale connesse al rischio idrogeologico nel periodo dal 2018 al 2025 sono stati gestiti dalla Regione n. 12 stati di emergenza, con risorse statali del Fondo Emergenze nazionali e ProteggiItalia pari ad euro 369.582.469,70, oltre ad euro 14.543.684,00 di risorse FSUE e euro 46.145.290,85 € di risorse regionali, coordinando 2584 interventi pubblici dei soggetti attuatori; ma potrebbero essere citate anche le esperienze di altre dichiarazioni di stato di emergenza quali quelle connesse all'emergenza Covid-19, Ucraina e crisi idrica.

Nel corso del periodo 2018-2025 ci sono stati, infatti, 15 eventi per i quali è stata deliberata la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, di cui 12 connessi al rischio idrogeologico (oltre ad Ucraina, Covid-19 e crisi idrica).

Amministrazione che ha stanziato le risorse	524/2018	558/2018	598/2019	766/2021	798/2021	929/2022	1026/23	1083/2024	1097/2024	1113/2024	1124/2025	TOT.
STATO	1.500.000,00 €	113.256.469,70 €	45.250.000,00 €	29.169.000,00 €	21.600.000,00 €	31.450.000,00 €	61.187.000,00 €	20.300.000,00 €	8.950.000,00 €	13.700.000,00 €	2.800.000,00 €	349.162.469,70 €
REGIONE	2.000.000,00 €	1.028.120,99 €	2.306.076,24 €	5.200.418,90 €	5.163.779,70 €	11.256.801,56 €	10.246.669,38 €	4.276.714,88 €	74.742,80 €	3.270.913,68 €	1.321.052,73 €	46.145.290,85 €



Amministrazione che ha stanziato le risorse	524/2018	558/2018	598/2019	766/2021	798/2021	929/2022	1026/2023	1083/2024	1097/2024	1113/2024	1124/2025	1174/2025	TOT. (€)
STATO	1.500.000,00	113.256.469,70	45.250.000,00	29.169.000,00	21.600.000,00	31.450.000,00	61.187.000,00	20.300.000,00	8.950.000,00	13.700.000,00	13.120.000,00	10.100.000,00	369.582.469,70

Circa la possibilità di prevedere l'apertura di apposite contabilità speciali, si segnala che tale facoltà sarebbe esercitata nel rispetto dell'articolo 27 del decreto legislativo n. 1 del 2018 che prevede che, per l'attuazione delle ordinanze di protezione civile, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 44-ter, comma 8, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, può essere autorizzata l'apertura di apposite contabilità speciali. Nel rispetto del quadro normativo vigente, l'apertura delle contabilità speciali in parola avverrebbe esclusivamente presso la Banca d'Italia che, ai sensi della legge 28 marzo 1991, n. 104, è l'istituto incaricato del servizio di tesoreria statale.

Sono previsti, infine, specifici obblighi di rendicontazione ai sensi del comma 4 dell'articolo 27 del decreto legislativo n. 1 del 2018.

Il **comma 6** prevede l'adozione di una direttiva per la disciplina dei tempi e delle procedure istruttorie propedeutiche alla deliberazione di cui ai commi 3 e 4.

Il **comma 7**, infine, risulta privo di effetti finanziari disponendo in ordine alla possibilità di prevedere linee guida non vincolanti, finalizzate all'individuazione delle disposizioni statali di prassi derogabili in regime di emergenza regionale.

L'**articolo 3**, con riferimento agli eventi calamitosi di rilievo nazionale ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera c), del Codice della protezione civile, che interessano esclusivamente il territorio della Regione, individua espressamente nel Presidente della Regione ovvero, previa intesa con il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, in altra persona dal medesimo Presidente indicata, il commissario delegato di cui all'articolo 25, comma 7, del decreto legislativo n. 1 del 2018.

Premesso che l'attribuzione della funzione di Commissario delegato per le emergenze di rilievo nazionale al Presidente della Regione – o a persona dal medesimo indicata – in conformità alla prassi vigente non determina nuovi o maggiori oneri in quanto non prevede l'erogazione di specifici compensi, gettoni di presenza, rimborsi spesa o altri emolumenti comunque denominati.

L'individuazione di un Commissario a livello di governo territoriale, dotato di una conoscenza approfondita delle peculiarità sociali, economiche, infrastrutturali e ambientali del territorio in cui la funzione viene esercitata, consente un'azione amministrativa tempestiva ed un efficiente impiego delle risorse disponibili. L'esercizio di tale ruolo, svolto in costante interlocuzione con i soggetti istituzionali coinvolti e con i potenziali attuatori degli interventi, permette, inoltre, una verifica diretta degli effetti delle misure adottate e la tempestiva introduzione di eventuali azioni correttive.

La disposizione di cui all'**articolo 4, comma 1**, attribuisce alla Regione potestà normativa e amministrativa in materia di "Protezione civile". In particolare, la lettera a) introduce la possibilità per la Regione, le province e la città metropolitana, di attivare, procedure d'urgenza per il reclutamento di personale a tempo determinato addetto alle funzioni di protezione civile.



Le predette assunzioni, in quanto effettuate nell'ambito della quota del fondo regionale di protezione civile, di cui all'articolo 2, comma 5, lettera *a*), del decreto-legge, n. 95 del 2025, di spettanza della Regione non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La lettera *b*), consente alla Regione di valorizzare la specificità del personale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *d*), del codice della protezione civile, anche attraverso l'istituzione di apposite sezioni contrattuali, ove non già previste, nell'ambito del comparto delle funzioni locali, nel rispetto delle procedure della contrattazione collettiva e, come stabilito al comma 2 dello stesso articolo 4, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

La lettera *c*) consente alla Regione una differente organizzazione del sistema formativo regionale degli operatori di protezione civile e, pertanto, la possibilità di riconoscere i percorsi formativi a esclusione delle materie concernenti la prevenzione e lotta attiva agli incendi e le relative attività di soccorso, e di individuare e riconoscere gli enti erogatori, i sistemi di accredito e i docenti, nel rispetto degli indirizzi previsti con direttiva da adottarsi ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 1 del 2018.

Pertanto, come stabilito al comma 2 dello stesso articolo 4, la Regione provvede agli adempimenti previsti con l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Il **comma 2** dispone che all'esercizio delle funzioni di cui al comma 1 si provvede nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

L'**articolo 5** è finalizzato ad estendere ai veicoli ed ai conducenti della Protezione Civile della Regione le disposizioni di cui ai commi 11 e 11-*bis* dell'articolo 138 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

Tale previsione consente di rispondere all'esigenza di incrementare il numero di operatori in possesso di patenti di guida superiori, al fine di garantire una gestione ordinaria ed efficace delle attività logistiche.

In diversi casi risulta impossibile effettuare trasporti sia con il personale volontario sia con i dipendenti, a causa dell'indisponibilità di conducenti dotati di patente adeguata oppure non disponibili a utilizzare la propria patente civile per attività istituzionali (i mezzi di protezione civile della Regione sono 370, mentre quelli delle Province e Città Metropolitana sono 230).

L'attribuzione alla Regione della facoltà di utilizzare targhe specifiche per i mezzi di protezione civile, e conseguentemente di rilasciare patenti di guida destinate a personale individuato per tali compiti, permette – in analogia con quanto già previsto per la Regione Valle d'Aosta e per le Province autonome – di superare tali criticità operative.

In relazione ai profili finanziari, sulla base degli elementi informativi forniti dalla Regione, si conferma che la norma in esame possa essere attuata senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto la stessa può esercitare la facoltà di utilizzare targhe specifiche per i mezzi di protezione civile, e conseguentemente di rilasciare patenti di guida destinate a personale individuato per tali compiti con oneri a proprio carico sia in forma diretta, considerando che la Regione dispone di strutture adeguate, sia mediante specifiche convenzioni.



L'**articolo 6** non determina effetti finanziari in quanto finalizzata a tenere conto di quanto evidenziato nella sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 circa la necessità di subordinare l'attribuzione delle funzioni che attengono eventualmente a diritti civili e sociali alla preventiva determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Gli **articoli 7 e 8** attribuiscono alla Regione Lombardia le funzioni normative e amministrative volte a disciplinare professioni di rilievo regionale.

Tale attribuzione, sotto il profilo della sussidiarietà amministrativa, è motivata dalla necessità di garantire un'adeguata risposta alla complessità economica e territoriale della stessa Regione che richiede l'individuazione e la disciplina di professioni legate al contesto regionale.

L'esercizio di una maggiore autonomia in materia di professioni sarebbe funzionale al conseguimento di più elevati *standard* prestazionali in diversi ambiti e al migliore soddisfacimento di interessi pubblici, con figure professionali riconosciute a livello territoriale (operatori del turismo rurale e guide ambientali), percorsi formativi meglio aderenti alla realtà produttiva, elevati *standard* di qualità e sicurezza per i consumatori e gli operatori, nonché un dialogo costante con le comunità professionali locali. A ciò si aggiunga che il sistema regionale è già dotato di strumenti normativi, tecnici e formativi per gestire elenchi, formazione e vigilanza, nonché esperienza consolidata con ITS, enti accreditati e agenzie regionali.

Con riferimento alla clausola di invarianza finanziaria relativa alle disposizioni recate dal Capo I di cui all'**articolo 9**, occorre considerare che nell'allegato A al bilancio finanziario gestionale 2026-2028 della Regione Lombardia nell'ambito della "Missione 15 – Politiche per il lavoro e la formazione professionale" trova considerazione il Programma 02 "Formazione professionale", con uno stanziamento di 22.367.765 euro per l'anno 2026, di 3.852.872 euro per l'anno 2027 e di 859.218 euro per l'anno 2028.

L'**articolo 10**, fermo restando il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea, con particolare riguardo alle disposizioni della Direttiva (UE) 2016/2341 del 14 dicembre 2016, al decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, e alle procedure di vigilanza ivi previste, attribuisce alla Regione Lombardia la funzione di:

- a) promuovere nel rispetto dei contenuti delle decisioni Eurostat a cui sono tenute le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, commi 2 e 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, forme di previdenza complementare e integrativa su base regionale anche attraverso la stipula di apposite convenzioni con fondi pensione già esistenti;
- b) disciplinare il funzionamento operativo e organizzativo delle forme di previdenza complementare e integrativa ad ambito regionale.

La disposizione è volta a garantire un approccio più legato alle esigenze del territorio regionale derivante:

- a) dalla maggiore conoscenza delle esigenze dello stesso;
- b) dalla possibilità di promozione capillare, servendosi della rete dei Centri per l'Impiego, dove inserire sportelli con personale dedicato alla promozione e consulenza;
- c) da ricadute positive sul territorio in termini di investimenti;
- d) dall'integrazione con altre misure di *welfare*.



La dimensione demografica e il contesto economico e finanziario della Lombardia inducono a ritenere che un intervento dell'amministrazione regionale nel campo della previdenza complementare possa dare luogo a soluzioni e strumenti pensionistici adeguati ai bisogni della popolazione e ai criteri di efficacia, economicità ed efficienza nonché al principio di sussidiarietà.

La Regione ha mezzi e strutture per esercitare la funzione e opera da anni in stretta collaborazione con le realtà locali e le parti sociali.

Le competenze regionali "differenziate" in materia di previdenza complementare non sono sostitutive di norme e funzioni statali.

Con riferimento ai profili finanziari della norma occorre considerare che la Regione ha attestato di disporre di mezzi e strutture per esercitare la funzione e, con specifico richiamo alla previsione del finanziamento da parte della Regione di forme di previdenza complementare e integrativa su base regionale, risulta implicito che tale finanziamento non può che avvenire a valere su risorse finanziarie già presenti nel bilancio della Regione stessa.

Gli **articoli 11 e 12** risultano finanziariamente neutrali in quanto, con riferimento all'istituzione della Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, l'articolo 5, comma 1, della legge n. 86 del 2024 già prevede che ai componenti della Commissione paritetica non spettano compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati, cioè, è confermato dal comma 2 dell'articolo 11. Al comma 3 dell'articolo 11, è stabilito che al funzionamento della Commissione paritetica si provvede inoltre nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

L'**articolo 13** contiene la clausola di invarianza finanziaria, stabilendo che dall'attuazione dell'intesa – non discendono, in ogni caso, nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Pertanto, all'esercizio delle funzioni della presente intesa la Regione provvede agli adempimenti previsti con l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'**articolo 14, comma 1**, fissa in dieci anni la durata dell'Intesa. Il successivo **comma 2** stabilisce poi che, alla scadenza del termine di durata, l'intesa si intende rinnovata per un uguale periodo, salvo diversa volontà dello Stato o della Regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza. Pertanto, l'articolo riveste carattere ordinamentale e risulta privo di effetti sui saldi di finanza pubblica.

