



MINISTERO  
DELL'INTERNO



DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO  
DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE

# I QUADERNI

DELLA DIREZIONE CENTRALE PER L'ATTIVITÀ ISPETTIVA E GLI AFFARI LEGALI

VOLUME I

## IL CORPO NAZIONALE DEI VIGILI DEL FUOCO

Evoluzione normativa e prospettive future  
dell'ordinamento del personale

Bruno Strati - Barbara Freno

2025



# I QUADERNI

DELLA DIREZIONE CENTRALE PER L'ATTIVITÀ ISPETTIVA E GLI AFFARI LEGALI

VOLUME I

## IL CORPO NAZIONALE DEI VIGILI DEL FUOCO

Evoluzione normativa e prospettive future  
dell'ordinamento del personale

Bruno Strati - Barbara Freno

2025



# INDICE

Introduzione	5
1. Premesse storiche ( <i>Bruno Strati</i> )	9
2. La riconduzione all'ordinamento pubblicistico: la legge delega n. 252/2004 ( <i>Bruno Strati</i> )	27
3. Il decreto legislativo n. 217/2005: ruoli, qualifiche, armonizzazione, relazioni sindacali ( <i>Bruno Strati</i> )	35
4. Il riordino: il decreto legislativo n. 97/2017 e il decreto legislativo n. 127/2018 ( <i>Barbara Freno</i> )	43
4.1 Principali modifiche apportate dal decreto legislativo n. 97/2017 al decreto legislativo n. 139/2006	49
4.2 Principali modifiche apportate dal decreto legislativo n. 97/2017 al decreto legislativo n. 217/2005	53
4.3. Il decreto legislativo correttivo n. 127/2018	55
4.4 La fase attuativa del riordino	71
5. Il nuovo assetto organizzativo del Dipartimento dei vigili del fuoco: il d.P.C.M. 30 ottobre 2023, n. 179 ( <i>Barbara Freno</i> )	75
6. Prospettive future: il nuovo ordinamento. La legge delega 4 aprile 2025, n. 42 ( <i>Barbara Freno</i> )	81
Bibliografia	87



## INTRODUZIONE

*Con questo primo volume, dedicato all'evoluzione normativa e alle prospettive future dell'ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, inauguriamo i Quaderni della Direzione Centrale per l'attività ispettiva e gli affari legali del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.*

*I Quaderni sono una raccolta di brevi monografie su tematiche afferenti al Corpo nazionale dei vigili del fuoco e si rivolgono sia agli "addetti ai lavori", sia a chi, per la prima volta, approccia alla materia.*

*L'esigenza di avviare una collana di pubblicazioni nasce dalla necessità di condividere studi, ricerche, analisi e novità normative di interesse per un Corpo dello Stato in continua evoluzione che svolge la sua attività al servizio della collettività ed è operativo in realtà e scenari sempre più complessi.*

*Come dicevo, il primo volume è dedicato - e non a caso - all'ordinamento del personale.*

*Nella prima parte vengono tracciate le linee evolutive del sistema di soccorso pubblico con cenni ai profili storici, anche più risalenti nel tempo, fino a giungere a nostri giorni. In particolare, viene evidenziata la portata innovatrice del decreto legislativo n. 217 del 2005, che potremmo definire il "decreto padre" che ha segnato il punto di svolta dell'ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, dando luogo alla "storica transizione" dal regime privatistico a quello pubblicistico.*

*L'approvazione di questo decreto legislativo rappresenta una tappa fondamentale della storia del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. È il vero e proprio "atto di nascita" del moderno ordinamento del personale; da allora si è dato il via ad un iter di grandi trasformazioni che ha mutato profondamente il Corpo, raggiungendo risultati, potremmo dire, epocali per il personale sia sotto il profilo ordinamentale che retributivo.*

*Oggi il Corpo nazionale è chiamato ad affrontare ancora sfide importanti che richiedono, oltre a preparazione e professionalità adeguate, risposte ordinamen-*



*tali in grado di mettere gli operatori del soccorso nelle migliori condizioni per svolgere al massimo il loro lavoro e consentire il raggiungimento di risultati sempre migliori a favore della collettività. Il Parlamento ha appena approvato la legge 4 aprile 2025, n. 42 che delega il Governo all'adozione, entro un anno, dei decreti legislativi che dovranno introdurre modifiche all'attuale ordinamento del personale. Si tratta di un'occasione importante che non dobbiamo assolutamente perdere per apportare i necessari correttivi ad un impianto ordinamentale che è certamente solido, ma che ha bisogno ancora di alcune modifiche strutturali e funzionali.*

*La prima parte, che ha curato lo scrivente, si rivolge al passato ed indica i "pilastri" principali su cui si fonda il moderno ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.*

*Nella seconda parte del volume, Barbara Freno elenca, in sintesi e per punti, le novità introdotte dai decreti legislativi di riordino, il d.lgs. n. 97/2017 e il d.lgs. 127/2018, "figli" della legge Madia, con riferimenti all'organizzazione dipartimentale e ampi accenni alle modifiche che si dovranno apportare nel prossimo futuro sulla base dei criteri indicati dalla nuova legge delega.*

*L'ordinamento del personale è dunque il primo di una lunga serie di argomenti che mi auguro possano trovare spazio nei numeri successivi di questi Quaderni. Sono tante, infatti, le tematiche che richiedono di essere approfondite, penso ad esempio alla necessità di un focus aggiornato sulle funzioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, o, per stare alle più strette competenze della Direzione Centrale per l'attività ispettiva e gli affari legali, un commento ai contenuti dei prossimi decreti legislativi delegati, ma anche le risultanze delle ispezioni sul territorio in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro, di salute e igiene e la complessa materia del contenzioso giudiziale e stragiudiziale.*

*L'auspicio è che questi Quaderni possano allora essere davvero un utile strumento di confronto a disposizione di quanti intendano condividere le tematiche di interesse del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e diventino un "luogo" in cui si possano scambiare opinioni e riflessioni, approfondimenti e idee su un Corpo dello Stato che continua, grazie all'encomiabile e generoso lavoro delle sue donne e dei suoi uomini, a svolgere un ruolo fondamentale per il nostro Paese.*

*Bruno Strati*

*Direttore Centrale per l'Attività Ispettiva e gli Affari Legali*



## 1. Premesse storiche

Nell'antichità sono sempre esistite organizzazioni antincendio chiamate ad intervenire per lo spegnimento degli incendi. Nell'antica Grecia esistevano particolari tipi di *ronde* che vigilavano, durante la notte, sulla città con il compito di segnalare alle popolazioni eventuali focolai di incendio.

Fu, però, in Roma antica, ed in particolare in età repubblicana, che questa attività venne affidata ad un apposito collegio di magistrati, inferiori, i *tresviri capitales*, a cui fecero seguito, i *quinqueviri cis Tiberim*, posti sotto il controllo degli edili e dei magistrati superiori (consoli e tribuni).

Durante il Principato, il fenomeno dell'inurbamento e la costruzione di edifici molto alti, con parecchi piani (le *insulae*), indussero Ottaviano Augusto, nel 23 a.C. a dare nuovamente vita all'antico Corpo dei pompieri (*militia vigilum*), composto da seicento uomini, alle dipendenze degli *aediles*, impiegati per spegnere gli incendi che con molta facilità si propagavano nei quartieri della Roma imperiale.

Nel 6 d.C., lo stesso Augusto riformò ancora l'istituto, affidando ad ognuna delle sette *cohortes*, composte da 1000 vigili ciascuna e comandate da un *tribunus*, due delle 14 regioni in cui era stata divisa l'Urbe. Ogni coorte aveva una propria caserma (*statio*) nel territorio che le veniva assegnato e un corpo di guardia o un distaccamento (*excubitorium*), sito in ciascuna *regio*, ubicato presso le porte della cinta muraria della città<sup>1</sup>. A capo di questa organizzazione venne posto un funzionario di nomina imperiale, scelto nell'*ordo* equestre, con compiti anche di polizia, il *praefectus vigilum*<sup>2</sup>.

Con la caduta dell'Impero romano, della struttura romana della *militia vigilum* non si ebbe più traccia. Si deve attendere il 1416 per avere una regolare struttura antincendi, denominata *Guardia del fuoco*, che somigliava molto al modello au-

---

1 A. M. RANIERI, *I vigili del fuoco nella Roma antica*, Roma 1990, pp. 200 e ss. e ivi approfondita bibliografia.

2 B. STRATI, *Il prefetto nell'esperienza giuridica romana*, in *Instrumenta*, XX, 2000.

gusteo, anch'essa basata sulla ripartizione del centro urbano in quattro quartieri, ciascuno dei quali affidato ad una squadra di soccorso. In Italia, l'atto di nascita del mestiere di vigile del fuoco si ebbe nel 1739 quando il Governatore di Roma elaborò la prima disposizione di un organico istituito e addestrato per fronteggiare l'emergenza incendi. Si trattava di un ordine che si rifaceva a quello dei *Focaroli*, che fino ad allora non era stato mai disciplinato.

Ancora una volta il modello operativo prescelto era sulla falsariga di quello di Augusto; infatti, anche in questo caso le squadre di soccorso operavano in centri urbani suddivisi in rioni, in ognuno dei quali era stazionata una squadra di uomini con a capo un maestro muratore residente nel rione di competenza. Il numero dei componenti della squadra era pari a venti muratori, tra cui almeno quattro in grado di sostituire in caso di assenza il capo maestro, sei falegnami, tra cui anche un maestro, e venti facchini, tra cui due capi. Venne approntata una gerarchia molto rigida in grado di assicurare sempre, in ogni circostanza, una efficace linea di comando.

Nel 1810, ha origine a Roma, ad opera del prefetto napoleonico Camille De Tournon, il *Corpo dei Vigili o Pompieri* sulla falsariga di quello francese (*Corpo dei Sapeurs-Pompiers*), costituito da un primo nucleo di venticinque uomini in servizio permanente. Nel 1845 fu pubblicato il primo regolamento sull'istituto e sulle discipline del Corpo.

Nell'Italia unita le Amministrazioni comunali si erano organizzate spontaneamente con propri Corpi locali, prevalentemente a carattere volontario, e concentravano l'attività di soccorso soprattutto nei centri urbani lasciando la campagna priva di qualsiasi sistema antincendio.

La legislazione sull'amministrazione locale (legge 20 marzo 1865, n. 2248) attribuiva, infatti, la facoltà ai comuni di costituire propri corpi di "pompieri", ma non ne era assicurata la presenza su tutto il territorio. Il testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con il regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, includeva l'onere finanziario relativo al servizio antincendi tra le spese obbligatorie dei soli comuni capoluoghi di provincia e di quelli con popolazione superiore a 40.000 abitanti.

Bisognerà attendere il 1935 per avere una prima regolamentazione dell'organizzazione dei servizi antincendi, ed esattamente con il R.D.L. n. 2472 del 10 ottobre di quell'anno, convertito in legge 10 aprile 1936, n. 833, che disciplinò l'organizzazione provinciale e coordinazione nazionale dei servizi pompieristici, istituendo il "*Corpo pompieri*" per la prevenzione e l'estinzione degli incendi, e

per i soccorsi tecnici in genere, alle dirette dipendenze del Ministero dell'interno. Tale Corpo comprendeva i Corpi dei pompieri provinciali, presso ogni capoluogo di provincia, e un Ispettorato Centrale Pompieri, a cui era affidato il compito di impartire le direttive tecniche per i servizi antincendi dei singoli Corpi provinciali, in modo così da assicurare il coordinamento uniforme delle attività periferiche<sup>3</sup>.

I Corpi dei pompieri erano costituiti sia da personale permanente sia da quello volontario, chiamato in servizio in caso di necessità; gli ispettori e gli ufficiali permanenti facevano parte del personale statale ed avevano la qualifica di ufficiali o agenti di pubblica sicurezza.

Con il Regio decreto 5 novembre 1937, n. 2678, il personale del Corpo ricevette l'armamento individuale dei Corpi armati di polizia, ma gli interventi di spegnimento dovevano essere svolti senza armi<sup>4</sup>.

Il R.D.L. 16 giugno 1938, n. 1021, con cui si venne a sostituire la denominazione di origine napoleonica "*pompieri*" con quella di derivazione romanistica "*vigile del fuoco*", delineò un nuovo modello organizzativo del Corpo, le cui funzioni vennero meglio specificate nel R.D.L. 27 febbraio 1939, n. 333, recante "*Nuove norme per l'organizzazione dei servizi antincendi*", convertito, con modificazioni, della legge 22 maggio 1939, n. 960.

Le norme ordinamentali di tale provvedimento vennero trasfuse poi nella successiva legge 27 dicembre 1941, n. 1570, in quanto si preferì creare un testo organico piuttosto che introdurre nel vecchio testo una serie di norme di dettaglio.

La legge n. 1570 costituì la legge fondamentale dell'ordinamento dei servizi antincendi per i successivi due decenni fino alla legge n. 469 del 1961, che introdusse una nuova struttura dei servizi antincendi incardinata nel Ministero dell'interno, con la previsione di appositi ruoli organici di personale statale, composto da dipendenti permanenti e volontari, ritenuti, nell'esercizio delle loro funzioni, agenti di pubblica sicurezza oltre che di polizia giudiziaria.

Sotto il profilo organizzativo, al Ministero dell'interno fu attribuito, tra gli altri, il compito di adottare le direttive generali per la prevenzione e l'estinzione degli incendi e per i soccorsi tecnici in genere nonché quello di sorvegliare ciascun Corpo provinciale dei vigili del fuoco.

A livello periferico, il Corpo provinciale dei vigili del fuoco veniva coordinato da

---

3 Q. MIRTI DELLA VALLE, s.v. *Pompieri*, in *Dig. it.*, XVIII, parte II, 1906-1912, pp. 1150 e ss

4 G. LANDI, *Servizi antincendi*, in *Nov. dig. it.*, XVII, Torino 1970.

un Consiglio di amministrazione, presieduto da un funzionario della prefettura, avente sede presso quest'ultima.

La legge del 27 dicembre 1941, n. 1570 istituisce, alle dipendenze del Ministero dell'interno, il "*Corpo nazionale dei vigili del fuoco*", attribuendo ad esso una forma più organica sotto il profilo sia strutturale sia operativo (articolo 1).

La nuova legge individua i compiti istituzionali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, "*chiamato a tutelare la incolumità delle persone e la salvezza delle cose, mediante la prevenzione e l'estinzione degli incendi e l'apporto di soccorsi tecnici in genere*" (articolo 1). La legge provvede anche a disciplinare le forme di reclutamento e a fissare i criteri dettagliati per l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi antincendi.

A livello centrale, viene istituita, presso il Ministero dell'interno, la "*Direzione generale dei servizi antincendi*", con appositi ruoli di personale statale (articolo 3) e, a livello periferico, vengono istituiti tanti "*Corpi dei vigili del fuoco*" quante sono le province del Regno, dotati di personalità giuridica, con sede nei capoluoghi di provincia, distinti in base ad una numerazione progressiva (articolo 2). I Corpi provinciali esercitano una competenza esclusiva dei servizi pubblici di prevenzione e di estinzione incendi e dei soccorsi tecnici in genere nell'ambito dell'intera provincia, ma sono comunque ammessi casi limitatissimi di servizi antincendi affidati ad altri soggetti (Forze armate, ditte esercenti attività che necessitano di un proprio servizio di prevenzione ed estinzione incendi).

Il Corpo nazionale è costituito da una componente di personale permanente, che dedica la propria attività in modo esclusivo e continuativo al servizio, e da una componente di personale volontario, opportunamente regolamentata, chiamata a prestare servizio ogniquale volta se ne manifesti il bisogno (articolo 7).

Con la legge 13 ottobre 1950, n. 913, nell'intento di creare una riserva continua di personale addestrato, si inizia a reclutare annualmente, a domanda, nella misura del 10% degli organici permanenti, volontari ausiliari per lo svolgimento del servizio di leva in alternativa alla prestazione dello stesso nelle Forze armate.

La distinzione tra Corpo nazionale e Corpi provinciali si riflette anche sul trattamento giuridico degli ufficiali in servizio permanente (ingegneri con la qualifica di ufficiale delle Forze armate dello Stato e con almeno un anno di esercizio della professione), riconosciuti a tutti gli effetti alla stregua del personale dello Stato, e quello dei sottufficiali, vigili scelti e vigili (gerarchicamente ordinati), i quali, appartenendo ai Corpi provinciali con propria personalità giuridica, vengono equiparati al personale degli enti locali. Con la legge 13 maggio 1961, n. 469,

recante “*Ordinamento dei servizi antincendi e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e stato giuridico e trattamento economico del personale dei sottufficiali, vigili scelti e vigili del Corpo nazionale dei vigili del fuoco*”, furono organizzati per la prima volta i servizi antincendi e di soccorso tecnico su base nazionale.

D’Alessio ha parlato non a caso di “*statizzazione*” del Corpo nazionale, in cui si assiste ad un riordino sistematico nell’impianto normativo e strutturale del personale permanente dei vigili del fuoco<sup>5</sup>. La legge definisce in maniera organica le competenze generali attribuite in materia di servizi antincendi al Ministero dell’interno, competente a provvedere all’organizzazione centrale e periferica dei servizi di prevenzione ed estinzione incendi, nonché dei servizi tecnici per la tutela della incolumità delle persone e la preservazione dei beni (articoli 1 e 2)<sup>6</sup>. La legge sopprime i singoli Corpi esistenti a livello provinciale e prevede la creazione di un unico Corpo nazionale, dipendente dal Ministero dell’interno, ed in particolare dalla Direzione generale di protezione civile e dei servizi antincendi, a carattere civile, con organizzazione e disciplina rispondenti ai propri compiti istituzionali (articolo 9). Sandulli definì il Corpo nazionale un “*organismo paramilitare*” che presenta strutture organizzative e disciplinari simili a quelle militari, pur non facendo parte delle Forze armate e non essendo soggette alla disciplina ed alla giurisdizione di queste<sup>7</sup>.

A livello centrale, il Corpo nazionale è organizzato con un Ispettore generale-Capo del Corpo, che lo dirige; il servizio tecnico centrale; le scuole centrali antincendi e di protezione civile; il centro studi ed esperienze; il servizio sanitario; il servizio antincendi aeroportuale e portuale.

A livello periferico, vi sono gli ispettori regionali ed interregionali, con compiti di coordinamento dei Comandi provinciali; i Comandi provinciali; i distaccamenti e i posti di vigilanza; le colonne mobili di soccorso costituite presso gli ispettorati. La legge n. 469 del 1961 si caratterizza, anch’essa, come la precedente del 1941, per la parte riguardante l’ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che rimane sempre costituito da personale permanente e da personale volontario. Al primo si applicano, coerentemente al nuovo assetto ordinamentale, le disposizioni previste per gli impiegati civili dello Stato di cui al T.U. imp. civ. St. di cui al D.P.R. n. 3/1957 (articolo 19).

La legge n. 1169 del 31 ottobre 1961 completa il quadro degli organici, riordinan-

---

5 G. D’ALESSIO, s.v. *Vigili del fuoco*, in *Enc. Dir.*, XLVI, Milano 1993, p. 723.

6 A. FRANCO, s.v. *Vigili del Fuoco*, in *Enc. giur.* XXXII, Roma 1994, p. 2.

7 A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1989.

do i ruoli del personale delle carriere direttive e di concetto, attraverso l'individuazione, per la prima, di sei livelli gerarchici (ispettore generale-Capo, ispettore generale, ispettore capo, ispettore superiore, primo ispettore, ispettore) e, per la seconda, di cinque (coadiutore principale, primo coadiutore, coadiutore, coadiutore aggiunto e vice coadiutore).

Con la legge 8 dicembre 1970, n. 996, recante “*Norme sul soccorso e l'assistenza tecnica alle popolazioni colpite da calamità. Protezione civile*”, la Direzione generale dei servizi antincendi assume la nuova denominazione di “*Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi*” ed acquisisce molte più competenze.

La medesima legge prevede, in aggiunta alle strutture centrali e periferiche già individuate nella precedente legge n. 469 del 1961, anche un “*Servizio sanitario del Corpo*”. I compiti assegnati al Corpo dei vigili del fuoco restano quelli indicati dalla legge n. 469/1961, con l'aggiunta dell'espletamento dei servizi antincendi negli aeroporti civili o aperti al traffico civile<sup>8</sup>.

La legge n. 966/1970 prevede l'impiego dei vigili del fuoco in caso di calamità naturale o catastrofe, per gli interventi tecnici urgenti e l'assistenza di primo soccorso alle popolazioni colpite, ed affida ad essi l'addestramento e l'equipaggiamento di quanti volontariamente offrono la prestazione della loro opera nei servizi di protezione civile.

Con questa legge si vengono a gettare le basi normative ed organizzative di quella che sarà poi la legge istitutiva del “*Servizio nazionale della protezione civile*”, la legge 24 febbraio 1992, n. 225, che, nell'attribuire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il ruolo di coordinamento, all'articolo 11, comma 1, lettera a), inserirà il Corpo nazionale dei vigili del fuoco fra le “*strutture operative nazionali del sistema di protezione civile*, qualificandolo come “*componente fondamentale*” della stessa.

La legge n. 966/1970 istituisce, nell'ambito del Ministero dell'Interno, un “*comitato interministeriale della protezione civile*”, con compiti ben definiti, ed in particolare il “*coordinamento*” dei piani di emergenza. Tale comitato si avvale della collaborazione di una commissione interministeriale tecnica, composta dai rappresentanti delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici interessati, presieduta dal Direttore generale della protezione civile e dei servizi antincendi. Presso ciascun capoluogo di regione sono istituiti comitati regionali di protezione

---

<sup>8</sup> G. LANDI, s.v. *Servizi antincendi*, in *Nov. dig. it.*, App. VII, Torino 1987, p. 155.

civile. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 1077/1970, recante il riordinamento delle carriere degli impiegati civili dello Stato sostituisce, all'articolo 56, le vecchie qualifiche del personale operativo, basate ancora sui gradi militari, con altre molto più attinenti al servizio civile: capo-reparto, vice capo-reparto, capo squadra e vigile.

I ruoli del personale sono ulteriormente definiti con la legge 27 dicembre 1973, n. 850, che disciplina le figure professionali del servizio ginnico-sportivo e del servizio sanitario nonché il personale del ruolo amministrativo-contabile con funzioni di supporto all'attività del Corpo nazionale.

In questa nuova legge le qualifiche di origine militare del personale permanente operativo sono sostituite con altre più rispondenti alla caratterizzazione civile del servizio.

Con la legge 23 dicembre 1980, n. 930, per sopperire alle esigenze degli organi centrali e periferici dei servizi antincendi e colmare i vuoti nel sistema organizzativo, si prevede un ampliamento del ruolo dirigenziale nonché l'istituzione di appositi ruoli di supporto tecnico, che comprendono, al loro interno, periti, coadiutori tecnici ed operai, suddivisi nelle diverse qualifiche e ruoli periferici di supporto amministrativo, costituiti da funzionari direttivi ad esaurimento, segretari, ragionieri, dattilografi ed archivisti.

Il rapporto di lavoro dei vigili del fuoco viene disciplinato, per i dirigenti, dalle disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, e successive modificazioni, e per il restante personale, dal Testo Unico degli impiegati civili dello Stato 10 gennaio 1957, n. 3, e dalla successiva normativa in materia di personale statale (legge 11 luglio 1980, n. 312) oltre che, ovviamente, dalla normativa di settore, specifica per il personale del Corpo nazionale.

Tale personale viene inquadrato in distinti ruoli del Ministero dell'Interno, comprendenti il personale operativo, addetto all'espletamento dei compiti istituzionali del Corpo (interventi di soccorso, prevenzione ed estinzione incendi, servizi tecnici, etc.) e quello dei servizi di supporto tecnico e amministrativo - contabile per l'attività degli organi centrali e periferici.

La legge 29 marzo 1983, n. 93 (*legge quadro sul pubblico impiego*) prevede che, per il personale del Corpo nazionale, ad esclusione dei dirigenti, il trattamento retributivo e gli altri aspetti dell'organizzazione del lavoro e del rapporto di impiego vengano disciplinati con i procedimenti di contrattazione e gli accordi sindacali contemplati dalla stessa legge quadro. In sede di determinazione dei

“*comparti*” di contrattazione collettiva, con il decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68, il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco è inserito nel comparto del personale delle aziende ed amministrazioni autonome dello Stato.

Si trattò di una scelta, come ha osservato D’Alessio, condizionata anche dalla circostanza che, quando essa fu adottata, in Parlamento si stava discutendo su un disegno di legge volto a ridefinire l’ordinamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco con un assetto organizzativo e funzionale ispirato a quello delle aziende autonome<sup>9</sup>.

Negli accordi stipulati nell’ambito del citato comparto, recepiti con i decreti del Presidente della Repubblica del 18 maggio 1987, n. 269 e del 4 agosto 1990, n. 335, furono inserite disposizioni riguardanti l’ordinamento del Corpo nazionale. In particolare, rilevano le disposizioni concernenti il regime retributivo, l’orario di lavoro, portato a trentasei ore settimanali, le prestazioni di lavoro straordinario. Alla contrattazione decentrata di settore venivano demandate le modalità di attuazione della mobilità, in relazione alle particolari esigenze di servizio. Inoltre, in questi accordi, gli appartenenti al Corpo nazionale si vedono riconosciute una serie di indennità: l’indennità di rischio, il cui importo variava a seconda che si trattasse di personale operativo o di supporto tecnico ed amministrativo-contabile; le indennità notturne e festive. Nei medesimi accordi vennero individuati nuovi profili professionali del Corpo.

Con la riforma del pubblico impiego, introdotta dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, poi trasfuso nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, si ha l’esclusione del Corpo nazionale dei vigili del fuoco dall’elenco delle pubbliche amministrazioni, il cui rapporto di impiego del personale veniva regolamentato da norme di diritto pubblico e, pertanto, si ebbe un assoggettamento del personale del Corpo nazionale al regime di diritto privato, con relativa contrattualizzazione del rapporto di lavoro.

La scelta operata dal legislatore di non inserire il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco nelle categorie pubblicistiche ha suscitato, sin da subito, forti perplessità, in considerazione dell’incongruenza del regime attribuito al rapporto di impiego rispetto alle peculiari funzioni svolte dal personale del Corpo.

Tali perplessità sono state poi confermate anche dal fatto che lo stesso decreto legislativo n. 165/2001 non poté fare a meno di recare disposizioni per precisare,

---

<sup>9</sup> G. D’ALESSIO, s.v. *Vigili del fuoco*, cit. pp. 726, 727.

espressamente o implicitamente, che al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco continuavano ad applicarsi norme dettate per le categorie di personale in regime pubblicistico.

Le predette disposizioni sono: l'articolo 6, comma 5, che, nel dettare norme in materia di organizzazione e disciplina degli uffici e dotazioni organiche, fa salve le particolari disposizioni dettate dalle normative di settore per le amministrazioni che esercitano competenze istituzionali in materia di difesa e sicurezza dello Stato, di polizia e di giustizia; l'articolo 19, comma 12, che disciplina gli incarichi delle funzioni dirigenziali rinviando per i vigili del fuoco alla normativa di settore, contenuta nell'articolo 2 della legge 10 agosto 2000, n. 246, nel quale si afferma che le disposizioni concernenti l'istituzione del ruolo unico dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato non si applicano ai dirigenti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e viene dettata la disciplina degli incarichi di funzioni dirigenziali, anche di livello generale; l'articolo 23-bis, comma 9, che esclude dall'applicazione della disciplina ivi dettata in materia di mobilità tra pubblico e privato, oltre al personale militare e delle Forze di polizia, già assoggettato a regime pubblicistico, anche quello del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; l'articolo 28, comma 8, che nel disciplinare l'accesso alla dirigenza, prevede che restino ferme le disposizioni in materia di accesso alle qualifiche dirigenziali delle carriere diplomatica e prefettizia, delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; l'articolo 34-bis, comma 1, e l'articolo 70, comma 11, dove si prevede che le disposizioni in materia di mobilità del personale contenute nello stesso decreto legislativo non si applicano al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco<sup>10</sup>.

Nel processo di riorganizzazione della pubblica amministrazione italiana avviato negli anni '90 con le cd. leggi Bassanini, e culminato con la legge costituzionale n. 3/2001 che ha modificato il titolo V della Costituzione, anche il sistema organizzativo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ha subito profondi mutamenti. Come abbiamo visto, il Corpo nazionale risentiva della sua ambigua collocazione istituzionale, in quanto, pur essendo inserito nell'ambito del Ministero dell'Interno, le sue funzioni, con l'entrata in vigore della legge n. 225/1992, divennero sempre più operativamente collegate con il Dipartimento della protezione civile, incardinato nella Presidenza del Consiglio dei ministri. Già in precedenza era

---

10 M. T. SEMPREVIVA, A. CANANÀ, S. MALFI, *Il Corpo dei Vigili del Fuoco*, in *Il pubblico impiego non privatizzato* (a cura di) F. CARINCI e V. TENORE, Vol. III, Milano 1997, pp. 265, 266.

stato presentato dal Governo un disegno di legge (Atto Camera n. 1963), in data 26 luglio 1984, intitolato “*Nuovo ordinamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco*”, volto a rendere autonomo il servizio antincendi rispetto alla struttura ministeriale.

In particolare, il progetto di legge in questione conferiva al Corpo un’ autonomia gestionale, funzionale, patrimoniale ed operativa sul modello delle aziende autonome dello Stato, con un comitato amministrativo di gestione ed un direttore. Ma di quel disegno di legge non si fece più nulla, sebbene confermò la tendenza “centrifuga” del Corpo nazionale rispetto al Ministero dell’Interno.

Con la legge n. 59/1997 ed il relativo decreto legislativo n. 112/1998, veniva prevista sia la possibilità per le Regioni di avvalersi del Corpo nazionale nell’attuazione degli interventi urgenti in caso di eventi calamitosi di cui all’articolo 2, comma 1, lettera f) della legge n. 225/1992 (articolo 108) sia, nell’ambito del riordino di strutture, uffici e organi collegiali operanti nella materia, il riordino del Corpo unitamente alla Direzione generale della protezione civile dei servizi antincendi presso il Ministero dell’Interno e al Dipartimento della protezione civile (articolo 109).

La fonte normativa di un riassetto del Corpo sarebbe stata proprio quest’ultima disposizione che, però, anche a causa della fallimentare esperienza dell’Agenzia della protezione civile, sorta nel 1999 e soppressa nel 2001, non fu attuata e, pertanto, né il Corpo nazionale acquisì mai un’ autonomia rispetto al Ministero dell’interno, né si ebbe la profetizzata “*regionalizzazione*” del Corpo<sup>11</sup>.

L’attuale assetto organizzativo del Corpo si inquadra, invece, nel più ampio processo di razionalizzazione delle strutture ministeriali e di riordino dell’amministrazione periferica dello Stato, avvenuto con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, che, all’articolo 14, ha attribuito al Ministero dell’Interno, tra le altre funzioni e competenze, anche quelle in materia di difesa civile, soccorso pubblico e prevenzione incendi, nonché tutti i compiti che la vigente normativa assegna al Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Il successivo articolo 15 individua l’organizzazione periferica del Ministero dell’Interno, costituita da Uffici territoriali del Governo, Questure e strutture periferiche del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Occorre precisare che, sul piano dell’attività, l’avvenuto trasferimento di mol-

---

11 Cfr. C. MEOLI, s.v. *Vigili del fuoco*, in *Digesto delle discipline Pubblicistiche*, XV, Torino (1999), pp. 655 e ss.

teplici funzioni dallo Stato alle Regioni e agli enti locali non ha riguardato le due principali competenze affidate al Corpo nazionale, il soccorso pubblico e la prevenzione incendi, le quali, seppur non richiamate espressamente dal nuovo articolo 117 della Costituzione, sono rimaste esclusivamente in capo allo Stato. Tale esclusività è determinata dal fatto che entrambe le predette attività rispondono ad esigenze fondamentali di tutela dell'incolumità delle persone e dell'integrità dei beni, a cui sottendono istanze di uniformità in coerenza con il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica.

Il soccorso pubblico presenta, infatti, connessioni dirette e inscindibili dalle funzioni proprie della sicurezza, con riflessi immediati sul terreno del mantenimento dell'ordine pubblico. La prevenzione incendi è funzionale alla tutela della incolumità della vita e della sicurezza dei cittadini, volta a prevenire una serie di reati ad essa collegati (ad es. l'omicidio o le lesioni colpose), avuto riguardo alla elevata connotazione di rischio che caratterizza i sistemi e le attività che essa sottende. In tal senso si è espresso il Consiglio di Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, 25 agosto 2003.

Le funzioni di programmazione, direzione e di coordinamento generale delle attività del Corpo nazionale dei vigili del fuoco sono assicurate a livello centrale dal Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, che assicura una omogeneità ed una uniformità dei servizi resi alla collettività su tutto il territorio nazionale.

Con il decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2001, n. 398, sul riordino degli uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'Interno, recante le funzioni e l'organizzazione delle nuove strutture dipartimentali, vengono, all'articolo 6, disciplinati i compiti e le funzioni del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, con la seguente articolazione: a) Direzione centrale per l'emergenza ed il soccorso tecnico; b) Direzione centrale per la prevenzione e la sicurezza tecnica; c) Direzione centrale per la difesa civile e le politiche di protezione civile; d) Direzione centrale per la formazione; e) Direzione centrale per le risorse umane; f) Direzione centrale per le risorse finanziarie; g) Direzione centrale per gli affari generali; h) Direzione centrale per le risorse logistiche e strumentali; i) Ufficio centrale ispettivo.

Il Dipartimento è diretto da un Capo Dipartimento - per il cui conferimento di incarico si rinvia all'articolo 12 del decreto legislativo n. 139/2000 sull'ordinamento del personale della carriera prefettizia - sostituito in caso di assenza o di impedimento da un vice Capo Dipartimento che espleta le funzioni vicarie e al quale

competete, oltre alle funzioni previste dalla normativa vigente per la posizione di dirigente generale-Capo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, il coordinamento delle Direzioni centrali di cui alle lettere a), b), d), f), h), la cui responsabilità è demandata ai dirigenti generali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, tranne quella di cui alla lettera f), affidata ad un dirigente generale dell'amministrazione civile dell'Interno.

L'articolo 3 del decreto legislativo 139/2006, che ha recato il riassetto delle funzioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, in attuazione della delega contenuta nell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (legge di semplificazione per il 2001), nel riordinare le competenze del Dirigente Generale-Capo del Corpo nazionale, gli affida le funzioni vicarie in caso di sostituzione del Capo del Dipartimento nonché il coordinamento delle sopra indicate Direzioni centrali tecniche e le strutture periferiche del Corpo nazionale. Inoltre, il dirigente generale-Capo del Corpo è responsabile dei risultati raggiunti in attuazione degli indirizzi del Capo del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

Oltre al dirigente generale-Capo del Corpo, il Capo Dipartimento è affiancato da un altro vice Capo Dipartimento cui è affidata la responsabilità della Direzione centrale per la difesa civile e le politiche di protezione civile. È consentito al Capo del Dipartimento di delegare ai suoi vice Capi, di volta in volta o in via generale, proprie specifiche attribuzioni.

L'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale, da attribuire ai dirigenti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco nell'ambito del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, è avvenuta con decreto del Ministro dell'Interno del 7 marzo 2002. Con tale provvedimento è stato, altresì, dato riconoscimento alla peculiarità delle funzioni svolte e all'autonomia dirigenziale e prevista l'attribuzione della funzione di Vice Direttore centrale ad un dirigente in servizio presso la medesima Direzione.

Sotto il profilo dell'organizzazione, si ricorda che il Corpo nazionale dei vigili del fuoco non è stato interessato dalla riduzione degli assetti organizzativi, operata dall'articolo 74, comma 6-bis del decreto-legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008 (c.d. *manovra finanziaria anticipata 2009*). Infatti, in ragione del rafforzamento delle funzioni di tutela del soccorso pubblico, oltre che della sicurezza, le strutture del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, analogamente alle Forze di polizia e alle Forze armate, sono state escluse dall'applicazione della riduzione del 20 per cento degli uffici di livello dirigen-

ziale generale e del 15 per cento di quelli di livello non generale, della riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale nella misura del 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di tale personale. Inoltre, a tale proposito, occorre ricordare che nel decreto-legge n. 39/2009 (cd. decreto legge Abruzzo), recante *“Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile”*, il comma 6, dell’articolo 16, ha introdotto una norma, a carattere interpretativo, che ha escluso il Corpo nazionale dei vigili del fuoco dall’applicazione anche delle riduzioni degli assetti organizzativi di cui al comma 404 dell’articolo unico della legge n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007). Ciò in virtù del citato comma 6-bis dell’articolo 74 del decreto-legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008, fermi restando gli obiettivi generali previsti nel medesimo articolo 74, che dovranno essere perseguiti dal Corpo nazionale.

È da sottolineare che il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, analogamente alle altre categorie pubblicistiche, è stato escluso dalle ulteriori riduzioni degli uffici dirigenziali (pari al 10%) e dalla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale (pari al 10%) previsti dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative, all’articolo 8-quinquies.

Il Corpo nazionale venne escluso anche dalla riduzione degli organici operata dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (c.d. *“decreto spending review”*), che ha prescritto la riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni dello Stato nella misura del 20 % degli uffici dirigenziali, generali e non, e del 10 % rispetto alla spesa complessiva degli altri posti in organico.

Successivamente, la legge n. 56/2014 (cd. Legge Delrio), all’articolo 1, comma 147, prevede che, ai fini del perseguimento della riduzione organizzativa e di obiettivi complessivi di economicità e di revisione della spesa previsti dalla legislazione vigente, il livello provinciale e delle città metropolitane non costituissero più ambito territoriale obbligatorio o di necessaria corrispondenza per l’organizzazione periferica delle pubbliche amministrazioni. Ciò comportò che tutte le pubbliche amministrazioni furono chiamate a riorganizzare la propria rete periferica individuando ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni non obbligatoriamente corrispondenti al livello provinciale o della città metropolitana. Tale riorganizzazione sarebbe avvenuta secondo piani adottati entro sei mesi dal-

la data di entrata in vigore della legge e dovevano essere comunicati al Ministero dell'Economia e delle Finanze, al Ministero dell'Interno per il coordinamento della logistica sul territorio, al Commissario per la revisione della spesa e alle Commissioni parlamentari competenti per materia per i profili finanziari.

La disposizione mirava ad incrementare la qualità dei servizi statali sul territorio attraverso la semplificazione della rete periferica e a produrre effetti positivi di bilancio in termini di riduzione della spesa senza pregiudizio per la qualità dell'azione pubblica.

Per effetto di tale norma la denominazione di Comando provinciale perse la dizione "provinciale".

Sempre sotto il profilo dell'organizzazione, la stagione dei tagli, operati in quegli anni dalla *spending review*, provocò una forte riduzione dei posti di funzione a livello centrale, ed in particolare la soppressione del posto di funzione del prefetto direttore dell'Ufficio ispettivo, che fu allocato in seno all'Ufficio del Capo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Per quanto concerne l'organizzazione periferica del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, essa è stata ribadita dall'articolo 2, del decreto legislativo 139/2006, recante il riordino delle funzioni del Corpo nazionale. In particolare, gli uffici periferici sono i seguenti:

- a) direzioni regionali ed interregionali dei vigili del fuoco del soccorso pubblico e della difesa civile, di livello dirigenziale generale;
- b) comandi provinciali, di livello dirigenziale non generale, istituiti per l'espletamento in ambito provinciale;
- c) distretti, distaccamenti permanenti e volontari e posti di vigilanza, istituiti alle dipendenze dei comandi provinciali;
- d) reparti e nuclei speciali, per particolari attività operative che richiedano l'impiego di personale specificamente preparato, nonché l'ausilio di mezzi speciali o di animali.

Di particolare interesse è l'introduzione delle Direzioni regionali ed interregionali (vi è solo una Direzione interregionale che è quella del Veneto e Trentino-Alto Adige), istituite nel quadro delle citate riforme sul decentramento amministrativo che hanno interessato il nostro Paese a partire dagli anni '90.

Se è vero, come dicevano, che il trasferimento di molte competenze amministrative statuali alle Regioni e agli Enti locali non ha interessato direttamente le due tradizionali competenze del Corpo nazionale, il soccorso pubblico e la prevenzione incendi, è altrettanto vero, come prima abbiamo evidenziato, che la protezione

civile - il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, giova ricordarlo, è componente fondamentale del sistema di protezione civile - rientra tra quelle materie che sono state, invece, trasferite alle Regioni e alle autonomie locali, così come la tutela e la sicurezza nei luoghi di lavoro, oltre che la stessa protezione civile, sono ricomprese nelle materie divenute a legislazione concorrente.

Tale mutato assetto organizzativo e legislativo ha spinto il Corpo nazionale dei vigili del fuoco ad adeguare le proprie strutture periferiche al nuovo modello organizzativo della pubblica amministrazione.

Con l'introduzione delle Direzioni regionali ed interregionali si pensò, infatti, di istituire sedi in cui decentrare l'esercizio di funzioni e compiti appartenenti all'Amministrazione centrale, al fine di rendere non solo molto più snella e semplificata l'attività del Corpo nazionale ma, nel contempo, di fornire un interlocutore, di elevata qualifica (dirigenziale generale), alle Regioni e agli Enti locali.

Le Direzioni regionali ed interregionali sono state istituite con il decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 2002, n. 314, di carattere organizzativo, emanato ai sensi dell'articolo 17, commi 2 e 4 bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Sono uffici affidati alla responsabilità di un dirigente generale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e svolgono, in sede locale, funzioni e compiti operativi e tecnici spettanti allo Stato in materia di soccorso pubblico, prevenzione incendi, nonché compiti operativi e tecnici del Corpo nazionale in materia di protezione e di difesa civile.

Le Direzioni regionali ed interregionali avevano ereditato tutte le competenze precedentemente attribuite agli ispettorati regionali ed interregionali, che sono stati contestualmente soppressi dal decreto del Presidente della Repubblica (d.P.R.) n. 314/2002 e, in particolare, quelle competenze previste dall'articolo 8, comma 5, della legge 8 dicembre 1970, n. 996, in materia di soccorso e assistenza alle popolazioni colpite da calamità e di protezione civile, nonché quelle indicate dall'articolo 19 del d.P.R. 29 luglio 1982, n. 577, in materia di espletamento di servizi antincendi.

Dall'esperienza concreta si era comunque avvertita la necessità di rendere ancora più chiaro il ruolo delle Direzioni regionali ed interregionali, attraverso l'adozione di un provvedimento normativo modificativo del d.P.R. 314/2002 che conferisse a tali Uffici una maggiore capacità operativa per lo svolgimento delle funzioni amministrative e dei compiti tecnici da svolgersi in sede locale.

Tale intervento normativo si rendeva necessario per costituire uno degli snodi centrali, non solo per il processo di riforma del Corpo nazionale dei vigili del

fuoco avviato a partire dal 2004, ma soprattutto per la definizione di regole che potessero finalmente consentire ad una struttura, antica e fondamentale come il Corpo nazionale, di avere, ancora di più, quell'assetto moderno e sistemico con il nuovo ordinamento costituzionale, incentrato su un rinnovato rapporto tra apparati dello Stato presenti sul territorio ed Enti territoriali di natura elettiva.

Il completamento dell'assetto organizzativo delle citate Direzioni avrebbe consentito alle stesse di assicurare una funzione di coordinamento generale delle attività di soccorso tecnico urgente e di prevenzione incendi, che continuavano ad essere affidate alla diretta responsabilità dei Comandi.

In tale ottica, il Consiglio dei Ministri, in data 16 aprile 2010, approvò, in via preliminare, uno schema di regolamento modificativo del d.P.R. 314/2002 per la definizione del nuovo impianto organizzativo delle Direzioni regionali ed interregionali. Tale provvedimento, sottoposto al parere del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari, è stato poi approvato in sede definitiva con il d.P.R. 19 luglio 2012, n. 159 concernente l'individuazione degli uffici dirigenziali periferici del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, che ha aumentato i compiti affidati alle Direzioni regionali e interregionali (art. 3). Tali compiti sono i seguenti: a) pianificazione e coordinamento delle attività di soccorso pubblico, anche in ambito aeroportuale e portuale, di prevenzione incendi, di difesa civile e di protezione civile per gli aspetti di competenza previsti dalle disposizioni vigenti; b) coordinamento generale, mediante le sale operative regionali, dell'attività operativa per la gestione di interventi complessi che necessitano dell'integrazione di risorse umane, logistiche e strumentali di più Comandi provinciali ovvero dell'attivazione dei nuclei specialistici al di fuori dei relativi ambiti provinciali di servizio. Nell'esercizio del coordinamento, le Direzioni regionali e interregionali assicurano l'efficienza del dispositivo di soccorso pubblico, anche mediante l'invio, previa comunicazione al Dipartimento, di personale, mezzi e attrezzature disponibili presso i comandi provinciali ad altri Comandi provinciali della regione, in relazione alle specifiche esigenze operative; c) organizzazione, gestione e coordinamento operativo della colonna mobile regionale in raccordo con il Dipartimento; d) coordinamento delle componenti specialistiche e specializzate del Corpo nazionale che operano nel territorio di competenza, anche ai fini del raccordo con il Dipartimento; e) gestione delle risorse umane assegnate in ambito regionale; f) gestione delle risorse finanziarie, logistiche e strumentali; g) monitoraggio dell'attività di prevenzione incendi; g) coordinamento e raccordo dei Comandi provinciali nella individuazione di nuovi presidi permanenti e vo-

lontari; g) gestione dei nuclei specialistici di assistenza alle aziende in materia di miglioramento della sicurezza antincendio sui luoghi di lavoro; l) pianificazione e coordinamento, in attuazione delle direttive del Dipartimento, dell'attività, che esercita anche attraverso i poli didattici territoriali, di formazione, da effettuarsi in ambito regionale, e di addestramento, da svolgersi in sede provinciale; m) impulso all'attività di mappatura dei rischi, nonché predisposizione e gestione dei piani interprovinciali di intervento di soccorso pubblico; n) preparazione e direzione operativa di esercitazioni di difesa civile e protezione civile di carattere regionale; o) pianificazione, organizzazione e gestione delle reti regionali di telecomunicazione ed informatiche del Corpo nazionale, compresa la rete di rilevamento della radioattività ambientale; p) coordinamento dell'attività di vigilanza svolta dai Comandi provinciali in materia di sicurezza antincendi sui luoghi di lavoro; q) svolgimento di ogni altro compito espressamente delegato dal Dipartimento.

Presso le Direzioni regionali ed interregionali, come si è detto, sono anche istituiti i nuclei specialistici di cui all'articolo 46, comma 5, del decreto legislativo n. 81/2008, in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro, per l'effettuazione di una specifica attività di assistenza alle aziende, nella consapevolezza che una *impresa sicura* costituisca un valore aggiunto sia per il mondo delle imprese che per i lavoratori, e, quindi, fattore di sviluppo del Paese.

Relativamente ai Comandi e ai compiti dei Comandanti vige la normativa di cui alla legge 13 maggio 1961, n. 469, che, all'articolo 11 (per i compiti dei Comandanti all'articolo 12), prevede che i Comandi provinciali abbiano sede nei capoluoghi di provincia e comprendono i reparti dei vigili del fuoco del capoluogo e quelli dei distaccamenti e posti di vigilanza della provincia. Sul riferimento nominalistico della provincia si è detto sopra. Il numero, le sedi e le circoscrizioni territoriali dei distaccamenti sono determinati con decreto del Ministro dell'Interno, in relazione alle esigenze delle zone interessate, tenuto conto dello sviluppo industriale, della distanza da altre sedi dei servizi antincendi, della natura dei luoghi e degli interventi effettuati nell'ultimo quinquennio.

I distretti non hanno finora mai trovato concreta attuazione. I distaccamenti si distinguono in permanenti e volontari, a seconda del personale ivi impiegato. Non vengono più istituiti i c.d. distaccamenti misti.



## **2. La riconduzione all'ordinamento pubblicistico: la legge delega n. 252/2004**

Il 3 ottobre 2003 il Governo, ed in particolare il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e finanze e il Ministro della funzione pubblica, presentò al Parlamento un disegno di legge intitolato “*Delega al Governo per la disciplina in materia del rapporto di impiego del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco*”<sup>12</sup>.

Tale disegno di legge si proponeva, dopo un decennio di disallineamento tra natura privatistica del rapporto di impiego del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e compiti di rilevanza costituzionale ad esso affidati, di rendere il Corpo nazionale più adeguato alle sue missioni istituzionali, sia quelle tradizionali, quali il soccorso pubblico, la prevenzione incendi e la protezione civile, sia quella nuova della difesa civile.

Il cardine della riforma risiedeva nel passaggio del rapporto di impiego dal regime privatistico ad un'autonoma disciplina di diritto pubblico, al pari degli altri Corpi dello Stato chiamati alla difesa dei valori fondamentali della Repubblica, indicati all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

La riforma era finalizzata, come si legge dalla relazione illustrativa al disegno di legge, “*non solo ad incentivare l'operatività e l'efficienza del personale, ma anche a rendere più evidente e percepibile la funzione di sicurezza civile che il Corpo è chiamato ad espletare nella società, quale parte integrante e sostanziale del sistema di sicurezza statale diretto al conseguimento degli obiettivi di incolumità delle persone e di tutela dei beni e dell'ambiente*”.

Il disegno di legge venne approvato, a larga maggioranza e con il voto favorevole anche di una parte dell'opposizione, con modificazioni non sostanziali, in data 30 settembre 2004, divenendo la legge n. 252/2004. Per il perseguimento degli obiettivi indicati da tale legge era stata prevista una specifica delega che venne esercitata dal Governo con l'adozione del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217.

---

<sup>12</sup> Sulla legge delega in generale si veda *amplius infra* paragrafo 4.

Nel più ampio processo di “*decentramento amministrativo*”, di cui si è fatto cenno sopra, si inserisce anche la riforma dell’ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Il disegno di legge recante “*Disposizioni in materia di rapporto di impiego del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco*” (A.S. 2756) presentato, in data 13 febbraio 2003, dal Governo alle Camere, intendeva ricondurre al regime pubblicistico il personale del Corpo nazionale, assoggettato, ai sensi del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, al regime di diritto privato, con relativa contrattualizzazione del rapporto di lavoro.

Il legislatore intendeva realizzare un’ incisiva riforma del rapporto di impiego del Corpo nazionale, rendendolo più confacente ai suoi compiti istituzionali, al pari degli altri Corpi chiamati alla difesa dei valori fondamentali dello Stato.

La riconduzione al sistema pubblicistico del rapporto di impiego del personale del Corpo nazionale fu ritenuta necessaria in ragione proprio della natura delle funzioni da esso esercitate e non solo con riferimento a quelle tradizionali come il soccorso pubblico, la prevenzione incendi e la protezione civile, ma anche rispetto alla nuova *mission* a cui il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile (d.P.R. n. 398/2001) e il Corpo nazionale sono chiamati a svolgere: la “*difesa civile*”.

Tale attività è, infatti, “*connaturata - secondo quanto ribadito dalla relazione illustrativa - all’essenza stessa dello Stato, in quanto comprende in sé la garanzia e la sicurezza delle istituzioni, la capacità di sopravvivenza economica, produttiva e logistica del «sistema Paese» in occasione di crisi interne o internazionali e, nell’ambito di tali crisi, la gestione di rischi di tipo non convenzionale derivanti dall’impiego in danno di persone o beni di armi di distruzione di massa di tipo nucleare, batteriologico e chimico*”.

Il disegno di legge n. 2756, che fu emendato in sede parlamentare solo in alcune parti, venne approvato dal Senato il 22 settembre 2004, divenendo così legge in data 30 settembre 2004, n. 252, concernente “*Delega al Governo per la disciplina in materia di rapporto di impiego del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco*”.

Come ricordato in precedenza, il punto cardine della legge delega era la riconduzione del rapporto di impiego dal regime privatistico nell’alveo pubblicistico, analogamente a quanto già il decreto legislativo n. 29/93 aveva previsto per le altre categorie di personale cd. “*speciali*”, indicate all’articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, escluse dalla privatizzazione. In tale ottica, la legge

n. 252/2004 delegò il Governo ad emanare, entro dodici mesi dalla data della sua entrata in vigore (data di scadenza: 27 ottobre 2005), uno o più decreti legislativi per la disciplina dei contenuti del rapporto di impiego del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del relativo trattamento economico, indicando i principi e i criteri direttivi cui attenersi nell'esercizio della delega.

La legge delega ha previsto:

- a) l'istituzione di un autonomo comparto di negoziazione denominato "*vigili del fuoco e soccorso pubblico*" con la previsione, nel suo ambito, di due procedimenti, uno per il personale delle qualifiche direttivo e dirigenziale e l'altro per il restante personale, distinti anche con riferimento alla partecipazione delle organizzazioni sindacali rappresentative, diretti a disciplinare determinati aspetti del rapporto di impiego. Ciascuno dei procedimenti ha ad oggetto materie tassativamente determinate e si conclude con un accordo negoziale recepito con decreto del Presidente della Repubblica. Sono demandate alla disciplina del procedimento negoziale relativo al ruolo del personale delle qualifiche dirigenziali: il trattamento economico fondamentale e accessorio; il trattamento economico di missione e di trasferimento ed i buoni pasto; il trattamento di fine rapporto e le forme pensionistiche complementari; il tempo di lavoro; il congedo ordinario e straordinario; la reperibilità; l'aspettativa per motivi di salute e di famiglia; i permessi brevi per esigenze personali; il patrocinio legale e la tutela assicurativa; le linee di indirizzo per la formazione e l'aggiornamento professionale, per la garanzia ed il miglioramento della sicurezza sul lavoro e per la gestione delle attività socio-assistenziali del personale; gli istituti e le materie di partecipazione sindacale e le procedure di raffreddamento dei conflitti; le aspettative, i distacchi ed i permessi sindacali; la durata degli accordi negoziali, la struttura degli accordi stessi e i rapporti tra i diversi livelli. Con esclusione del tempo di lavoro, formano oggetto del procedimento negoziale riguardante il restante personale le predette materie, nonché le seguenti altre: la durata massima dell'orario di lavoro settimanale, i criteri di articolazione dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, dei turni diurni e notturni e delle turnazioni particolari; il trattamento economico di lavoro straordinario; i criteri per la mobilità a domanda; le linee di indirizzo di impiego del personale in attività atipiche;
- b) la rideterminazione, per gli aspetti non demandati ai procedimenti negoziali, dell'ordinamento del personale anche di livello dirigenziale, attraverso:
  - l'introduzione di nuovi istituti diretti a rafforzare la specificità del rap-

porto di impiego, in aggiunta ai peculiari istituti già previsti per il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dalla legge 10 agosto 2000, n. 246 e dalla restante normativa di settore;

- la revisione o la soppressione dei ruoli, qualifiche, aree funzionali e profili professionali esistenti e l'istituzione di nuovi ruoli e qualifiche, anche con facoltà di istituire apposite aree di vicedirigenza per l'accesso alle quali è richiesto il possesso di lauree specialistiche e di eventuali titoli abilitativi. Riassetto, questo, che può riguardare, per ciascuno dei ruoli e qualifiche, anche le funzioni, la consistenza delle dotazioni organiche, i requisiti, i titoli, le modalità di accesso ed i criteri di avanzamento, prevedendo riguardo a questi ultimi adeguate modalità di sviluppo verticale ed orizzontale basate principalmente su qualificate esperienze professionali, sui titoli di studio e sui percorsi di formazione e qualificazione professionale;

c) la revisione, in particolare, del ruolo del personale delle qualifiche dirigenziali, attraverso:

- l'accesso alla dirigenza riservato al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco in possesso dei requisiti di legge previsti per l'accesso alla dirigenza e proveniente da qualifiche per l'accesso alle quali è richiesto un concorso esterno riservato ai soggetti in possesso di lauree specialistiche, ed eventuali titoli abilitativi, necessarie per l'esercizio di funzioni connesse ai compiti operativi, con conseguente esclusione di ogni possibilità di immissione dall'esterno;

- l'individuazione, nell'organizzazione degli uffici centrali e periferici del Ministero dell'interno, degli incarichi e delle funzioni da conferire al personale delle qualifiche dirigenziali, ferme restando l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, lettera b), della legge 23 agosto 1988, n. 400 e successive modificazioni;

- la revisione dei criteri di attribuzione degli incarichi in relazione alle attitudini individuali e alla capacità professionale, alle peculiarità della qualifica rivestita, alla natura ed alle caratteristiche delle funzioni da esercitare;

- la previsione che il personale delle qualifiche dirigenziali possa essere temporaneamente collocato, entro limiti determinati, non superiori al 5 per cento della dotazione organica delle qualifiche stesse e per particolari esigenze di servizio, in posizione di disponibilità anche per incarichi particolari o a tempo determinato, assicurando comunque la possibilità per

l'Amministrazione di provvedere al conferimento degli incarichi dirigenziali per i posti di funzione non coperti.

Per l'adozione dei decreti delegati, la legge n. 252/2004 aveva previsto la proposta del Ministro dell'Interno ed il concerto del Ministro per la funzione pubblica e del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative a livello nazionale del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e previa acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

La legge di delega conteneva, altresì, una disposizione transitoria al fine di evitare vuoti normativi nel periodo che intercorre tra la data di entrata in vigore della legge delega ed i decreti legislativi attuativi della delega stessa. La disposizione in parola prevedeva che fino alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi continuavano ad applicarsi le disposizioni normative e contrattuali vigenti relative al rapporto di impiego del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

La legge delega n. 252 del 2004 aveva escluso il personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco dal regime pubblicistico del rapporto di impiego. L'articolo 1, della legge 252/2004, infatti, prevedeva che la disciplina in regime di diritto pubblico riguardi solo il rapporto di impiego del personale permanente, mentre il personale volontario resta disciplinato dall'apposito decreto del Presidente della Repubblica 2 novembre 2000, n. 362, (ora d.P.R. n. 76/2004) e quello ausiliario di leva rimane assoggettato all'ordinamento militare.

Come si è avuto modo di vedere nell'evoluzione normativa del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, il personale volontario anche storicamente veniva impiegato a fianco di quello permanente nelle attività di soccorso tecnico urgente, nelle pubbliche calamità e nelle catastrofi. La possibilità di attingere al "serbatoio" di volontari adeguatamente addestrati ha sempre costituito e costituisce ancora oggi una risorsa fondamentale per il Corpo nazionale, specie in presenza di particolari eventi emergenziali (si pensi, ad esempio, all'emergenza incendi boschivi), tenuto conto anche della generale carenza degli organici del personale permanente, impegnato a garantire la sicurezza dei cittadini nelle ordinarie situazioni di soccorso tecnico urgente.

La legge n. 1570/1941, all'articolo 7, recitava: *“Il Corpo nazionale dei vigili del fuoco ha un personale permanente e un personale volontario, costituito da ufficiali, sottufficiali, vigili scelti e vigili. Il personale permanente dedica la propria attività in modo esclusivo e continuativo al servizio. Il personale volontario è*

*chiamato a prestare servizio ogni qualvolta se ne manifesti il bisogno”.*

Il personale volontario è costituito da vigili volontari iscritti a domanda negli elenchi dei Comandi provinciali ed impiegato presso i distaccamenti volontari o i Comandi provinciali per le esigenze dei Comandi medesimi. Tale personale, come recita l’articolo 1 del d.P.R. 6 febbraio 2004, n. 76 “*non è vincolato da rapporto di impiego con l’amministrazione ed è chiamato a svolgere temporaneamente i propri compiti ogni qualvolta se ne manifesti il bisogno in conformità a quanto disposto dagli articoli 14 e 70 della legge 13 maggio 1961, n. 469*”.

Il personale volontario, una volta ottenuta l’iscrizione negli elenchi dei Comandi, era tenuto a frequentare periodici corsi di addestramento e poteva essere richiamato in servizio temporaneo, per un massimo di 180 giorni l’anno, per le esigenze dei Comandi oppure poteva essere impiegato, direttamente, presso i distaccamenti volontari, per esigenze connesse alle operazioni di soccorso tecnico urgente e protezione civile, di regola, nell’ambito della circoscrizione territoriale di competenza. Le qualifiche del personale volontario sono analoghe a quelle del personale permanente (vigile, capo squadra, capo reparto, funzionario volontario). I compiti e le responsabilità sono identici a quelli del personale permanente di corrispondente qualifica.

Il regolamento emanato con il d.P.R. 6 febbraio 2004, n. 76 (che aveva abrogato il precedente regolamento adottato con d.P.R. 2 novembre 2000, n. 362), recante norme su reclutamento, avanzamento in carriera e impiego del personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, aveva già introdotto alcune novità sull’organizzazione del personale volontario dei vigili del fuoco. In particolare:

- a) l’istituzione di un unico elenco per tutto il personale volontario, sia quello impiegato per le esigenze dei Comandi che quello impiegato presso i distaccamenti volontari;
- b) l’abolizione del possesso della specializzazione professionale in uno dei mestieri attinenti il servizio d’istituto tra i requisiti per il reclutamento dei vigili volontari, rendendo così possibile l’accesso ad una serie di soggetti che pure idonei sotto gli altri profili ne venivano in precedenza esclusi;
- c) l’individuazione della consistenza dei contingenti utilizzati presso i distaccamenti volontari e presso i Comandi;
- d) la modalità di progressione in carriera anche per il personale volontario che presta servizio presso i Comandi attraverso un corso concorso, in analogia a quanto già era previsto per il personale in servizio presso i distaccamenti volontari;
- e) un ordinamento gerarchico del personale volontario;
- f) la possibilità di impiego, in ambiti non operativi ma legati all’organizzazione interna delle sedi volontarie, del personale permanentemente inabile al servizio di soccorso.

L'articolo 14 del d. lgs. n. 97/2017 ha previsto l'istituzione di due elenchi presso ciascun Comando dei vigili del fuoco, rispettivamente per le necessità dei distaccamenti volontari del Corpo nazionale e per le necessità delle strutture centrali e periferiche del Corpo nazionale. E' stata, altresì, introdotta una norma transitoria nelle more dell'adozione del relativo regolamento, anche in considerazione che gli elenchi relativi al personale volontario richiamato in servizio ed assegnato presso le strutture centrali e periferiche del Corpo nazionale dei vigili del fuoco era ad esaurimento con la possibilità di far confluire i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco che siano iscritti da almeno tre anni negli elenchi in vigore tenuti presso i Comandi provinciali dei vigili del fuoco e che abbiano effettuato non meno di centoventi giorni di servizio.

A seguito dell'avvio della procedura di infrazione dell'Unione europea n. 2014/4231 contro il nostro Paese, non si è più fatto ricorso al personale volontario cd. *discontinuo* e si è proceduto all'utilizzo delle risorse già destinate a tale impiego per aumentare gli organici e finanziare le assunzioni di unità del personale che aveva partecipato alla procedura di stabilizzazione (art. 13 dell'articolo 12 del decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 agosto 2023, n. 103).

Un'altra componente volontaria dei vigili del fuoco è rappresentata dai volontari del *Servizio civile nazionale* che vengono impiegati nella realizzazione di progetti presso le strutture del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. La ragione di tale impiego fu dovuta all'esigenza di contemperare l'abolizione del servizio di leva avvenuta a partire dal 2004.



### **3. Il decreto legislativo n. 217/2005: ruoli, qualifiche, armonizzazione, relazioni sindacali**

Il 13 ottobre 2005 il Consiglio dei ministri approvò, in via definitiva, il decreto legislativo recante l'“*Ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 2 della legge 30 settembre 2004, n. 252*”, a seguito dell'acquisizione dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari.

Come si legge nella relazione illustrativa al decreto legislativo, il provvedimento disciplinava l'ordinamento del personale distinguendolo, per una coerenza sistematica, in tre “segmenti”:

- 1) personale non dirigente e non direttivo con funzioni tecnico-operative;
- 2) personale dirigente e direttivo;
- 3) personale non dirigente e non direttivo che espleta attività tecniche, amministrativo-contabili e tecnico-informatiche.

Per ciascuno di questi “segmenti”, venne adottata la medesima sequenza ordinamentale: istituzione di ruoli, articolazione dei medesimi in qualifiche, relativa dotazione organica, funzioni del personale, modalità e requisiti di accesso a ciascun ruolo, modalità di svolgimento dei corsi di formazione iniziale, progressione in carriera, eventuali disposizioni comuni al personale appartenente ai ruoli compresi nel “segmento” e, infine, disciplina del procedimento negoziale per la definizione degli aspetti economici e di determinati aspetti giuridici del rapporto di impiego.

La relazione illustrativa individuava gli obiettivi fondamentali che il decreto legislativo intendeva perseguire:

- riqualificazione del servizio pubblico svolto dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco e rivalutazione della funzione sociale del vigile del fuoco, quale operatore di sicurezza civile e professionista della prevenzione e del soccorso per la tutela dei cittadini e dei beni della collettività;
- riaffermazione implicita dell'imprescindibile unitarietà del Corpo nazionale, a garanzia dell'assolvimento delle funzioni di salvaguardia della sicurezza dei

cittadini affidate dalla Costituzione allo Stato;

- potenziamento dei processi di evoluzione e innovazione del Corpo nazionale, attraverso la valorizzazione delle risorse umane e l'adeguamento delle professionalità a nuovi modelli organizzativi.

Per il raggiungimento di tali obiettivi era stata prevista una strutturazione dei ruoli, delle qualifiche e degli scatti retributivi sostanzialmente parallela a quella delle Forze di polizia, al fine di facilitare un processo di allineamento retributivo, da sempre richiesto dalle organizzazioni sindacali, che deve essere conseguito mediante i meccanismi della contrattazione collettiva.

La questione del disallineamento retributivo tra le Forze di polizia ed il Corpo nazionale è una tematica molto complessa, che merita qui qualche accenno. Per comprenderla appieno, occorre, però, fare un passo indietro e ricercarne le premesse all'indomani dell'avvio del processo di riforma della Polizia di Stato, intervenuto con la legge n. 121/1981.

Le distinzioni ordinamentali tra le diverse Forze di polizia previste dalla legge n. 121/1981 avevano determinato, infatti, come effetto indiretto, una disarticolazione tra gli ordinamenti del personale delle medesime Forze che, negli anni '90, produsse una mancanza di serenità tra gli operatori con un continuo "rincorrersi" ogniqualvolta interveniva una modifica ordinamentale riguardante una singola Forza di Polizia.

Tale situazione spinse il legislatore, nel 1992, ad una nuova riforma degli ordinamenti in questione che uniformò i ruoli e gli sviluppi di carriera di tutte le Forze di polizia sino ad arrivare alla istituzione del *c.d. comparto sicurezza*, di cui al d.lgs. 12 maggio 1995, n. 195.

La scelta di inserire il Corpo nazionale dei vigili del fuoco nella cd. "*privatizzazione*" - pur trattandosi di una componente del Ministero dell'Interno chiamata, anche se a diverso titolo rispetto alla Polizia di Stato, alla salvaguardia della vita umana - rese ancor più complessa la problematica del riallineamento, aggravata dal principio di sostanziale perequazione dei trattamenti economici del personale delle Forze di polizia. Tale perequazione finì per creare, infatti, una ingiustificata disparità di trattamento, ad esempio, tra i vigili del fuoco e gli operatori forestali, entrambi chiamati a compiti, del tutto simili, di tutela della vita delle persone, sebbene in una situazione retributiva, in termini economici, sostanzialmente diversa e a sfavore dei primi.

La questione fu rimessa dal Consiglio di Stato, sez. IV, nella decisione 4 marzo 1999, n. 245, alla Corte Costituzionale, per illegittimità costituzionale degli arti-

coli 16 comma 2 e 43, della legge 1 aprile 1981 n. 121, e dell'articolo 2, comma 5 della legge 20 marzo 1984 n. 34, in relazione alla diversità di trattamento economico riservata al personale del Corpo nazionale rispetto a quello degli altri Corpi e, in particolare, nei confronti della Polizia di Stato.

La Corte, nella sentenza del 24 luglio 2000, n. 342, dichiarò manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in ragione della radicale differenza fra gli ordinamenti, da una parte, quello del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, il cui trattamento economico era stato ricondotto nell'ambito del nuovo sistema del pubblico impiego "*privatizzato*", alla contrattazione collettiva e individuale, e dall'altra, il personale della Polizia di Stato e degli altri Corpi di polizia, escluso dal novero del personale ricondotto al nuovo regime, anche per quanto riguarda le fonti della relativa disciplina, e la diversità esistente, sotto il profilo strutturale e funzionale, tra le categorie di dipendenti messe a confronto. La Corte riteneva, quindi, improponibile e ingiustificata la pretesa di estendere, in nome del principio di eguaglianza, agli appartenenti al Corpo nazionale dei vigili del fuoco l'attribuzione di una singola componente retributiva prevista dalle specifiche norme relative agli appartenenti alle Forze di polizia.

In virtù dell'appartenenza del Corpo nazionale dei vigili del fuoco al Ministero dell'Interno, fu avviata, quindi, la riforma nel 2004, che ha ricondotto il rapporto di impiego dal regime privatistico a quello di diritto pubblico, incentrato su un impianto ordinamentale, inerente ruoli, qualifiche e "tempi" di carriera, speculari a quello della Polizia di Stato, pur ritenendo necessaria l'istituzione di uno specifico autonomo comparto di negoziazione per il personale dei Vigili del Fuoco rispetto a quello della sicurezza.

La scelta di adottare un impianto ordinamentale sulla falsariga di quello della Polizia di Stato fu operata proprio al fine di disporre dei presupposti tecnici per facilitare i processi di riallineamento dei trattamenti economici, tra i vigili del fuoco e il personale delle Forze di polizia, da realizzare con successivi provvedimenti. Tale scelta era stata auspicata dalle Organizzazioni sindacali che, su iniziativa di una sigla in particolare, avevano unitariamente raccolto migliaia di adesioni in una petizione a favore dell'allineamento retributivo del Corpo nazionale rispetto alle Forze di polizia.

Questo processo di armonizzazione registrò sostanziali passi in avanti, attraverso l'istituzione della "*speciale indennità per il servizio espletato all'esterno*" (articolo 4, comma 3-bis, del decreto-legge n. 185/2008, cd. "*Decreto-legge anticrisi*"), come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 2/2009) e l'affermazione

della specificità di ruolo degli operatori dei vigili del fuoco analogamente a quelli delle Forze di polizia e Forze armate (articolo 4, comma 3 del decreto-legge n. 185/2008, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 2/2009) e ancor meglio sancito nell'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183.

Da allora venne avviato un percorso che ha avuto il suo culmine nel 2020 quando venne istituito un apposito fondo con una dotazione di 65 milioni di euro nell'anno 2020, di 120 milioni di euro nell'anno 2021 e di 165 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022, allo scopo di adottare provvedimenti normativi volti alla valorizzazione del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, proprio nell'ottica di una maggiore armonizzazione del trattamento economico con quello del personale delle Forze di polizia, nonché allo scopo di prevedere nuove modalità assunzionali nella qualifica di vigile del fuoco.

Tale nuova valorizzazione, non ponendosi l'obiettivo di una equiordinazione del personale dei vigili del fuoco a quello delle Forze di polizia e ferme restando le rispettive specifiche previsioni ordinamentali proprie di ciascun comparto di negoziazione, tuttavia - alla luce delle risorse che complessivamente sono state stanziare a regime dal legislatore - consentì di perseguire una quasi completa armonizzazione con il trattamento economico globale delle corrispondenti qualifiche degli operatori della sicurezza.

Tornando al decreto legislativo n. 217/2005, il provvedimento delineò un più funzionale percorso professionale per il personale sia operativo che tecnico, amministrativo-contabile e informatico del Corpo nazionale, attraverso una progressione in carriera caratterizzata dal meccanismo del cd. "doppio binario", che consentì alla maggior parte del personale interessato avanzamenti in carriera e scatti retributivi collegati a percorsi formativi, alla capacità professionale e al raggiungimento di un periodo predeterminato di anzianità, ma consentì, nel contempo, ai più motivati che fossero in possesso di specifici titoli di merito previsti progressioni di carriera più rapide tramite concorsi interni.

La relazione illustrativa al provvedimento indicò gli aspetti più significativi della nuova disciplina:

- a) previsione di regole di reclutamento che favoriscano chi abbia già svolto esperienze nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco quale volontario del Servizio civile nazionale o come volontario dei vigili del fuoco, valorizzando maggiormente le motivazioni di appartenenza al Corpo e l'impegno di chi voglia cogliere l'opportunità di entrare a farne parte a tempo indeterminato;
- b) con riferimento al personale tecnico-operativo e a quello delle carriere diret-

tivo dirigenziali, previsione dell'accesso dall'esterno limitato a determinati ruoli con mantenimento di un percorso interno nelle singole aree professionali;

c) indispensabilità del prescritto titolo di studio per il passaggio ai ruoli superiori;

d) mantenimento delle libertà, dei diritti e delle prerogative sindacali, con particolare riguardo al sistema e ai livelli delle relazioni sindacali medesime, nelle forme previste dalle disposizioni generali in materia di pubblico impiego e nel solco delle acquisizioni dei pregressi contratti ed accordi collettivi nazionali ed integrativi di lavoro riguardanti il Corpo; conferma, in tale ambito, del ruolo delle rappresentanze sindacali unitarie elettive del personale;

e) sostanziale mantenimento delle attuali regole e garanzie contrattuali per quanto riguarda gli aspetti disciplinari del rapporto di impiego - tranne che per la dirigenza del Corpo, per la quale si viene a sanare l'incredibile anomalia della mancanza di un procedimento disciplinare - ivi compresa la previsione degli organismi a composizione mista deputati alla valutazione dei comportamenti rilevanti sul piano disciplinare;

f) mantenimento delle attuali garanzie contrattuali previste per il personale, in caso di sopravvenuta inidoneità psico-fisica;

g) realizzazione di un ruolo professionale più duttile ed articolato degli ispettori e dei sostituti direttori antincendi, che possa meglio far fronte ai servizi di guardia, di prevenzione e di soccorso, con una ancora più elevata qualificazione professionale;

h) istituzione della vicedirigenza sia per il personale direttivo che per i funzionari amministrativo-contabili e tecnico-informatici, al fine di implementare e valorizzare la loro professionalità in ordine a più complessi compiti lavorativi. La vicedirigenza è configurata, per il personale direttivo, come un momento contiguo e propedeutico alle tematiche ed alle responsabilità proprie della funzione dirigenziale e costituisce uno snodo apicale nello sviluppo della carriera per il personale amministrativo-contabile e tecnico-informatico;

i) reintroduzione, esclusivamente per le sedi metropolitane, per le sedi capoluogo di regione e per gli uffici centrali di particolare complessità, della qualifica di dirigente superiore, indispensabile al coordinamento di più strutture dirigenziali e consona a permettere un più compiuto momento di valutazione del personale dirigente ai fini della nomina a dirigente generale;

l) individuazione della figura del dirigente generale-Capo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, come vertice e terminale unico del patrimonio di tradizio-

- ne, esperienza e professionalità della dirigenza dei vigili del fuoco;
- m) introduzione dell'istituto della messa in disponibilità dei dirigenti, al fine di consentire una maggiore duttilità di gestione di esigenze di servizio straordinarie, ovvero di situazioni personali particolari, gravi e non altrimenti affrontabili;
- n) introduzione delle commissioni di avanzamento come necessario strumento per la più funzionale progressione in carriera del personale delle carriere direttivo-dirigenziali, a partire dalla qualifica di direttore fino a quella di dirigente generale;
- o) individuazione per il personale che espleta attività tecniche, amministrativo-contabili e tecnico-informatiche di un sistema che, superando le rigidità dell'attuale ordinamento, consenta di corrispondere con maggiore snellezza e flessibilità alle nuove esigenze del Corpo;
- p) riaffermazione e valorizzazione dell'indispensabile funzione strategica della formazione per tutte le qualifiche e i ruoli del Corpo, con particolare riferimento alla formazione iniziale e all'aggiornamento professionale, quali presupposti ineludibili per progressioni di carriera più rapide;
- q) mantenimento della previsione dell'assunzione in varie qualifiche (operatore, vigile del fuoco, viceispettore, vice collaboratore) del coniuge e dei figli superstiti, nonché del fratello, qualora unico superstite, degli appartenenti al Corpo deceduti o divenuti permanentemente inabili al servizio, per effetto di ferite o lesioni riportate nell'espletamento delle attività istituzionali, riconoscimento che da sempre il Corpo tributa al personale più coraggioso e sfortunato;
- r) previsione di dotazioni uniche per più qualifiche dello stesso ruolo, con conseguente possibilità sia di progressioni in carriera certe e con automatismi definiti sia di maggiore flessibilità nei trasferimenti;
- s) istituzione di una carriera direttivo-dirigenziale, come motore indispensabile per il rilancio del Corpo.

Il decreto legislativo n. 217/2005 non introdusse un ordinamento a sé stante, molti furono infatti i rinvii ad istituti disciplinati da fonti esterne, tra le quali, *in primis*, il decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957 (*Testo Unico degli impiegati civili dello Stato*) e il decreto legislativo n. 165/2001 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*). In assenza di una specifica disciplina dettata dal decreto legislativo n. 217/2005 o di altre particolari disposizioni di legge dallo stesso richiamate, il rinvio alle

predette fonti normative è da ritenersi implicito. Inoltre, il decreto legislativo n. 217/2005 individuò, come si è detto, le materie oggetto di negoziazione sindacale e, prevedendo l'iter di adozione degli accordi di primo e di secondo livello, avviò una stagione di relazioni dell'Amministrazione con le Organizzazioni sindacali rappresentative del personale non direttivo e non dirigente e direttivo e dirigente che culminò con l'adozione del D.P.R. 7 maggio 2008 che recepì l'accordo giuridico ed economico del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Una stagione che continuò con la sottoscrizione, prima, degli accordi recepiti con i DD.P.R. 17 giugno 2022, n. 120 e 121 per il triennio 2019-2021, e, poi, con quella degli ultimi accordi per il triennio 2022-2024 sottoscritti nel mese di febbraio 2025.



#### **4. Il riordino: il decreto legislativo n. 97/2017 e il decreto legislativo n. 127/2018**

Nel corso della XVII legislatura (marzo 2013 - marzo 2018), l'ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco è stato interessato da un importante intervento riformatore.

L'occasione per la revisione dell'originario impianto normativo, recato dal decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, dopo circa dieci anni dalla sua entrata in vigore, si è presentata allorché si è inteso avviare un complessivo disegno di riorganizzazione della pubblica amministrazione.

Con l'adozione della legge 7 agosto 2015, n. 124, meglio nota come "*legge Madia*" - sul solco tracciato dai più significativi interventi normativi a vocazione semplificatrice adottati tra l'inizio e la fine degli anni '90 del secolo scorso - è stato, infatti, delineato un generale processo di razionalizzazione, accelerazione e snellimento di tutto l'apparato burocratico dello Stato, che ha investito interi settori del pubblico impiego.

La legge Madia, facendo un largo uso dello strumento della delega legislativa (su 23 articoli, 14 contengono deleghe), è intervenuta a disciplinare diversi ambiti: riorganizzazione dell'amministrazione statale centrale e periferica, digitalizzazione della pubblica amministrazione, semplificazione dei procedimenti amministrativi, razionalizzazione e controllo delle società partecipate, anticorruzione e trasparenza.

Il provvedimento aveva il duplice obiettivo di garantire l'unitarietà del sistema amministrativo e la flessibilità nell'organizzazione delle amministrazioni. In tale ottica, mirava, da una parte, ad omogeneizzare prassi e funzioni tra le diverse pubbliche amministrazioni, pur nel rispetto delle peculiarità e dei diversi gradi di autonomia riconosciuti dai singoli ordinamenti. Dall'altra, con tale legge venivano introdotti nuovi e più articolati moduli procedurali, al fine di sostituire, con più moderni e rapidi meccanismi di adattamento, le vecchie logiche, ormai divenute obsolete e quasi del tutto incapaci di far fronte alle nuove sfide dello

sviluppo digitale e tecnologico. Si pensi, al riguardo, all'organizzazione dei Ministeri, che richiedeva un ammodernamento dei processi e, più in generale, un rafforzamento della capacità amministrativa dei singoli uffici in cui si articolano i diversi dicasteri.

Si trattava, senza dubbio, di obiettivi ambiziosi, finalizzati a superare le pluriennali criticità in cui versava tutto il pubblico impiego, quali la carenza di personale, la proliferazione di norme e di procedure eccessivamente articolate, la mancanza di una pianificazione strategica dei fabbisogni delle varie compagini amministrative, a fronte di una sempre più pressante istanza innovatrice che fosse in grado di garantire il ricambio generazionale e la riforma delle carriere del personale.

In tale cornice normativa di più ampio respiro hanno trovato spazio le misure di riordino introdotte per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

L'articolo 8 della legge Madia delegò, infatti, il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di riorganizzazione dell'Amministrazione dello Stato. In particolare, il comma 1, lettera a), punto 4), ultimo capoverso, contiene una specifica delega per il Corpo nazionale, da attuarsi nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: *“l’ottimizzazione dell’efficacia delle funzioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, mediante modifiche al decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, in relazione alle funzioni e ai compiti del personale permanente e volontario del medesimo Corpo e conseguente revisione del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, anche con soppressione e modifica dei ruoli e delle qualifiche esistenti ed eventuale istituzione di nuovi appositi ruoli e qualifiche, con conseguente rideterminazione delle relative dotazioni organiche e utilizzo, previa verifica da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell’economia e delle finanze, di una quota parte dei risparmi di spesa di natura permanente, non superiore al 50 per cento, derivanti al Corpo nazionale dei vigili del fuoco dall’attuazione della presente delega, fermo restando quanto previsto dall’articolo 23 della presente legge”*.

Prima di procedere ad una più dettagliata disamina del contenuto della legge Madia, appare utile soffermarsi sul concetto di “legge delega”.

La delega legislativa - che affonda le sue origini nel diritto romano, dove il Senato conferiva al “*Princeps*” (ovvero all’Imperatore) la facoltà di emanare editti con valore di legge, e che ha successivamente trovato la sua base giuridica nell’articolo 76<sup>13</sup> della Costituzione - rappresenta uno strumento di fondamentale importan-

---

13 Articolo 76, Costituzione: *“L’esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al*

za nell'ambito del nostro ordinamento giuridico, in quanto consente di affidare al Governo il potere di emanare atti con forza di legge su specifiche materie.

Tale istituto risulta essenziale per garantire flessibilità e rapidità nell'emanazione di norme complesse. Si tratta, spesso, infatti, di provvedimenti che richiedono specifiche competenze e aggiornamenti tempestivi che il Parlamento, per la sua natura intrinseca di organo legislativo soggetto ai tempi tecnici previsti per l'adozione delle leggi, potrebbe non essere in grado di fornire con la stessa prontezza dell'esecutivo, soprattutto in settori caratterizzati da una notevole complessità tecnica e da una rapida evoluzione delle condizioni sociali ed economiche.

La delega acquista, in tal senso, una particolare rilevanza soprattutto quando è applicata a contesti ad alta specializzazione, come quello del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e in settori connotati da una notevole complessità tecnica, quale è la materia ordinamentale.

Com'è noto, il Corpo nazionale dei vigili del fuoco è "*componente fondamentale del Servizio nazionale di protezione civile*"<sup>14</sup> e richiede, pertanto, una normativa specifica e dettagliata che regoli non solo la sua organizzazione interna, ma soprattutto le modalità operative ed i protocolli di intervento.

La delega legislativa, in tale ambito, anche in considerazione della "*specificità*"<sup>15</sup> delle funzioni e dei compiti espletati dal personale del Corpo nazionale, diventa, quindi, uno strumento fondamentale per garantire che si possa disporre di un quadro normativo adeguato e aggiornato, in grado di rispondere prontamente alle nuove sfide emergenti, come quelle della sicurezza pubblica, dei cambiamenti climatici, della transizione energetica e della gestione di situazioni di emergenza, divenute sempre più complesse.

In attuazione della legge delega Madia è stato, quindi, adottato dal Governo il decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 97, "*Disposizioni recanti modifiche al decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, concernente le funzioni e i compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché al decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, concernente l'ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e altre norme per l'ottimizzazione delle funzioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*".

L'articolo 8 della legge Madia, dopo aver delineato l'*iter* di adozione del decreto

---

*Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.*"

<sup>14</sup> Articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139.

<sup>15</sup> Articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, in materia di lavori usuranti.

legislativo attuativo, ha previsto, al comma 6, la possibilità di adottare, entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni integrative e correttive.

In attuazione di tale disposizione è stato adottato il decreto legislativo 6 ottobre 2018, n. 127, “*Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 97, riguardante «Disposizioni recanti modifiche al decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, concernente le funzioni e i compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché al decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, concernente l’ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e altre norme per l’ottimizzazione delle funzioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi dell’articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», al decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, recante «Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell’articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229» e al decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, recante «Ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco a norma dell’articolo 2 della legge 30 settembre 2004, n. 252»*”.

Il decreto legislativo n. 127/2018 contiene disposizioni integrative e correttive che impattano sia sul decreto legislativo attuativo (d.lgs. n. 97/2017) sia sui decreti legislativi n. 139/2006 e n. 217/2005, già oggetto di specifiche revisioni normative in sede di primo esercizio della delega.

La previsione di una fase normativa *ex post*, integrativa e correttiva, del decreto legislativo attuativo è correlata alla natura della materia ordinamentale, che si caratterizza per la particolare complessità e corposità dell’articolato normativo. Da qui la necessità di intervenire, dopo una prima fase attuativa, con mirati interventi di revisione normativa o di semplice *drafting*, pur, tuttavia, nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi espressamente previsti per il decreto delegato. La finalità di integrazione - secondo una risalente pronuncia della Corte Suprema di Cassazione<sup>16</sup> - consisterebbe “*nell’aggiunta di disposizioni che non risultino presenti all’atto dell’esercizio della prima delega*”, ma che sono rinvenibili, in via interpretativa, nelle disposizioni della legge delega attributive del potere di emanare i decreti.

La finalità correttiva si sostanzierebbe, invece, in un’attività di “*sanamento delle imperfezioni*” originariamente verificatesi a fronte del risultato del primario esercizio della delega, precipuamente a causa della presenza di uno o più profili

---

16 Cass. S.U. 733/1989 rel. Bile, Tilocca.

di contrarietà alla Costituzione delle disposizioni attuative adottate. La categoria dei decreti legislativi integrativi e correttivi è stata ampiamente analizzata, oltre che dalla giurisprudenza, anche dalla dottrina<sup>17</sup>, che ha constatato come, nelle più recenti prassi in materia di delegazione legislativa, il ruolo di indirizzo normativo del Parlamento si sia, talvolta, snaturato, con un progressivo rafforzamento dei poteri dell'esecutivo.

Può, infatti, accadere che la legge delega contenga criteri e principi direttivi vaghi e generici o oggetti eccessivamente ampi, che non le consentano di assolvere alla sua funzione tipica di “atto di indirizzo”, in cui siano chiaramente delimitate le competenze legislative del Governo e delineate le relative finalità, finendo, quindi, per lasciare all'organo esecutivo un più dilatato spazio di manovra normativa. Come evidenziato da autorevole dottrina<sup>18</sup>, tali pratiche - comportanti “un'alterazione del fisiologico rapporto tra Parlamento e Governo”, con conseguente confusione di ruoli e responsabilità tra i due organi - rischiano di condurre ad un graduale allontanamento dal modello costituzionale della delegazione legislativa e di determinare un *vulnus* nella divisione dei poteri dello Stato prevista dalla Costituzione.

Tornando all'impianto normativo recato dalla legge delega Madia, essa ha previ-

---

17 Nell'ambito della letteratura in materia si richiamano: M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: il paradosso dell'effettività?*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, 1, pp. 45-83, la quale definisce tali decreti come vere e proprie “leggi in prova” deliberate dal Governo che, dopo aver valutato gli effetti prodotti da un decreto “principale” può ripetutamente intervenire per modificare o integrare la sua “originaria” decisione e ritiene che tali decreti abbiano una forza affievolita come se fossero “progetti normativi non ancora in vigore”; N. LUPO, *Lo sviluppo delle deleghe e dei decreti legislativi correttivi*, a cura di U. DE SIERVO, in *Osservatorio sulle fonti*, 1996, pp. 45-82; M. PATRONO, *Un utilizzo rinnovato della delega legislativa*, in *Diritto e Società*, 1980, pp. 661-723; M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in *Corte Costituzionale*, seminario: *La Delega Legislativa*, 2008; A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, 2002; F. SORRENTINO, G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, par. 11, UTET GIURIDICA, Torino, 1994; E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, 1931, CEDAM, Padova, p.126.

18 In proposito, G. MARCHETTI, “*La delegazione legislativa nella prassi: l'allontanamento dell'istituto dal modello costituzionale e dalla legge n. 400 del 1988*”, in Osservatorio sulle fonti.it - Anno XII - Fascicolo 1/2019. G. SILVESTRI, “*Questa o quella per me pari sono .... Disinvoltura e irrequietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*”, in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 3-2004, pag. 6, 2005, fa riferimento ad un “autentico processo di autosvuotamento della funzione legislativa” ed osserva come ci si trovi di fronte ad una “prospettiva confusa di co-gestione indifferenziata del potere normativo tra Parlamento e Governo, con fasi ed intensità diverse a seconda delle contingenze politiche. Questa commistione continua rifluisce inevitabilmente sul tasso di democraticità dell'ordinamento costituzionale italiano. Se non si aderisce ad una concezione plebiscitaria della democrazia, si deve riconoscere che la ripartizione predefinita delle competenze tra gli organi costituzionali è condizione indispensabile perché si affermino la responsabilità di ciascuno di essi, l'equilibrio dei poteri e il necessario reciproco controllo. Tende a prevalere invece una sorta di formazione in progress della volontà normativa, risultato della continua e reciproca sovrapposizione di Governo e Parlamento”.

sto, inoltre, oltre alle specifiche disposizioni per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, anche un riordino complessivo delle Forze di polizia e, in tale ambito, la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato, anche attraverso il suo assorbimento in altre Forze di polizia.

In particolare, sono state fatte salve le competenze del Corpo forestale in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei degli stessi da attribuirsi, dopo l'assorbimento, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, con le connesse risorse.

A tal fine è stato adottato il decreto legislativo attuativo 19 agosto 2016, n. 177, contenente “*Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell’articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”.

Per cogliere lo spirito che ha animato la complessa opera riformatrice che ha portato negli anni 2017/2018 a revisionare l'intero assetto ordinamentale e quello funzionale-organizzativo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, appare utile ripercorrere le varie tappe di tale processo evolutivo.

Non può, innanzitutto, essere sottaciuto il limite di carattere economico-finanziario contenuto nella legge n. 124/2015, che ha non poco condizionato e permeato l'esercizio della delega, impedendo di compiere, di fatto, con l'adozione del decreto attuativo n. 97/2017, un radicale e complessivo intervento riformatore.

La legge Madia, infatti, non ha disposto alcuno stanziamento di risorse per la copertura finanziaria della delega, ma ha anzi previsto che si operasse una sorta di *spending review* domestica, mediante l'impiego di una quota parte dei risparmi di spesa (non superiore al 50%) derivanti dall'attuazione della delega per il finanziamento del riordino.

Nonostante tale limite, la riforma, stando ai principi ed ai criteri direttivi individuati, si sarebbe dovuta tradurre, in primo luogo, in una revisione della disciplina delle funzioni e dei compiti del Corpo nazionale (con modifiche al decreto legislativo n. 139/2006) e, conseguentemente, avrebbe dovuto operare un'integrale ed armonica rivisitazione dell'ordinamento del personale (con modifiche al decreto legislativo n. 217/2005), anche mediante “*soppressione e modifica dei ruoli e delle qualifiche esistenti ed eventuale istituzione di nuovi appositi ruoli e qualifiche*”. Tuttavia, tale limite economico-finanziario ha, di fatto, impedito di realizzare un decisivo e completo intervento innovatore.

Ad oltre dieci anni dalla sua entrata in vigore, il decreto legislativo n. 217/2005

presentava, tuttavia, una struttura legislativa vetusta e obsoleta - oltretutto, prima di allora, mai interessata da un radicale intervento di revisione - oltre che connotata da anacronismi legislativi e da farraginosità procedurali, sia per quanto concerne i percorsi di carriera del personale sia con riferimento all'articolazione dei ruoli, caratterizzati da una sovrabbondanza di qualifiche.

Come sopra già evidenziato, il decreto legislativo n. 217/2005 è scaturito da un provvedimento adottato in un momento nevralgico della storia del Corpo nazionale: la legge delega 30 settembre 2004, n. 252, che ha rappresentato lo spartiacque tra il previgente assoggettamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco al sistema privatistico ed il successivo passaggio al regime di diritto pubblico, fatta eccezione per il personale volontario.

Pertanto, a fronte di un'oggettiva impossibilità di procedere ad un compiuto ed effettivo esercizio della delega e nelle more del reperimento delle necessarie risorse finanziarie, il decreto legislativo n. 97/2017 si è limitato ad apportare modifiche normative non comportanti nuovi o maggiori oneri finanziari.

Il provvedimento attuativo è intervenuto in misura preponderante sulla disciplina delle funzioni e dei compiti del Corpo nazionale (decreto legislativo n. 139/2006), e, in misura più ridotta, sull'ordinamento del personale (decreto legislativo n. 217/2005), proprio in ragione dei maggiori oneri che una riorganizzazione del personale in nuovi ruoli e qualifiche avrebbe inevitabilmente comportato.

#### **4.1 Principali modifiche apportate dal decreto legislativo n. 97/2017 al decreto legislativo n. 139/2006.**

Le principali modifiche normative apportate al decreto legislativo n. 139/2006 con il decreto legislativo n. 97/2017 sono essenzialmente riconducibili ai seguenti ambiti tematici:

- a) *Riqualificazione delle strutture periferiche del Corpo nazionale dei vigili del fuoco*, al fine di renderle maggiormente coerenti con il vigente assetto organizzativo, con articolazione delle strutture periferiche in direzioni regionali o interregionali, comandi, distretti, distaccamenti permanenti e volontari (articolo 2);
- b) *Riformulazione delle disposizioni concernenti l'attività di soccorso pubblico*, anche nell'ottica di favorire forme di collaborazione interistituzionale con altre Amministrazioni (Regioni e Province autonome), mediante la previsione di un sistema di “*soccorso pubblico integrato*”, laddove si

tratti di intervenire in contesti caratterizzati da una particolare difficoltà operativa, che richiedono sinergie operative e strategiche (articolo 24, comma 10);

- c) *Ridefinizione delle procedure di prevenzione incendi*, in una prospettiva semplificatrice (Capo III - articoli 13-23), che è poi la *ratio* ispiratrice anche dei più recenti interventi normativi, fra cui si segnala il disegno di legge contenuto nell'Atto Camera n. 1640 “*Delega al Governo per adottare decreti legislativi di semplificazione dei procedimenti amministrativi in diversi settori, tra cui quello della prevenzione incendi*”<sup>19</sup>;
- d) *Valorizzazione dell'attività di formazione* (Capo IV-bis - articoli 26-bis, 26-ter);
- e) *Rivisitazione dell'attività del Comitato Tecnico Regionale (CTR)*, che opera presso ciascuna Direzione regionale o interregionale in materia di pericolo di incidenti rilevanti, in linea con le recenti disposizioni attuative della normativa europea (articolo 22-bis);
- f) *Adeguamento della disciplina del servizio di salvataggio e antincendio negli aeroporti e soccorso portuale* alle modifiche introdotte dal Regolamento UE n. 139/2014 del 12 febbraio 2014 (articolo 26);
- g) *Individuazione di servizi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco da cui derivano introiti a favore dello stato di previsione del Ministero dell'interno*, quali l'attività di vigilanza e di prevenzione incendi, l'attività di formazione e di addestramento, da svolgere mediante il ricorso a strumenti pattizi (articolo 27);
- h) *Revisione delle disposizioni in materia di risorse logistiche e strumentali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco* (Capo VI - articoli 29-31).

Un'altra importante novità introdotta con il decreto legislativo n. 97/2017 nell'assetto delle funzioni e dei compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ha riguardato la disciplina del personale volontario.

In particolare, il decreto legislativo n. 97/2017, nel novellare l'articolo 6 del decreto legislativo n. 139/2006, ha previsto che i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, già iscritti nell'unico elenco tenuto presso i Comandi, potessero

---

<sup>19</sup> Si tratta di una legge delega molto importante per il Corpo nazionale, in quanto intende avviare un disegno di razionalizzazione amministrativa in materia di prevenzione incendi e di sicurezza antincendio. Tale provvedimento, con un dichiarato intento semplificatorio, reca in sé le premesse per rivoluzionare la gestione delle attività soggette ai procedimenti antincendio, riducendo il numero di controlli preventivi per le attività meno complesse e favorendo l'autocertificazione e l'asseverazione delle caratteristiche tecniche di sicurezza per i prodotti antincendio privi della marcatura CE, fermo restando l'attività di controllo *ex post* che dovrà comunque essere assicurata dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

optare per l'iscrizione in appositi nuovi elenchi distinti in due tipologie, rispettivamente: 1) per le necessità dei distaccamenti volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (cd. volontari “*a campana*”); 2) per le necessità delle strutture centrali e periferiche del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (cd. “*discontinui*”). Il citato decreto ha disposto che solo il personale iscritto nell'elenco istituito per le necessità delle strutture centrali e periferiche potesse essere oggetto di eventuali assunzioni in deroga.

Va precisato, inoltre, che l'articolo 14 del decreto legislativo n. 97/2017, ha espressamente previsto che l'elenco in cui sono iscritti i cd. “volontari discontinui” fosse ad esaurimento, con ciò prefigurando la cessazione di tale modalità di impiego del predetto personale.

Tale previsione scaturisce dalla necessità di dare attuazione agli obblighi derivanti dalla procedura di infrazione aperta in materia dalla Commissione Europea (*procedura di infrazione n. 2014/4231*), che verteva sulla non conformità della legislazione italiana alle disposizioni europee in materia di lavoro a tempo determinato, anche per la categoria del personale volontario “discontinuo” del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, il cui rapporto con l'Amministrazione andrebbe in sostanza incardinato nell'ambito dell'istituto giuridico del “lavoro a tempo determinato” e non nelle modalità semplificate dei “richiami in servizio”, così come disciplinati dalla legislazione nazionale.

Al fine, pertanto, di adempiere agli obblighi derivanti dalla procedura di infrazione, è stato predisposto uno specifico intervento legislativo (decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69, cd. “*Salva Infrazioni*”) che, interrompendo il meccanismo dei richiami in servizio del personale cd. discontinuo, ha consentito di superare i rilievi della Commissione Europea, con ciò escludendo anche il rischio di dover sostenere gli oneri economici connessi alla procedura di infrazione.

In particolare, nell'articolo 12 del cd. Decreto “*Salva Infrazioni*”, è stato previsto il potenziamento delle dotazioni organiche delle qualifiche dei vigili del fuoco e degli operatori: sono state individuate in numero pari a 550 (di cui 350 vigili del fuoco e 200 operatori) le unità di personale da assumere, in via straordinaria e a tempo indeterminato, sulla base dell'effettivo impiego reso dal suddetto personale in diversificate attività presso le strutture centrali e periferiche del Corpo nazionale (completamento delle squadre di intervento, supporto amministrativo, autista per i servizi di istituto, piccoli interventi di manutenzione, etc.).

Trattandosi di assunzioni straordinarie, connesse alla cessazione dei richiami dei volontari cd. “discontinui” conseguenti alla procedura di infrazione avviata dalla

Commissione Europea, è stata prevista la possibilità di assumere tutte le 550 unità dalla graduatoria formata ai sensi dell'articolo 1, comma 295, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (cd. “*stabilizzazione*”). Ciò al fine di assorbire un più alto numero di unità dalla graduatoria di stabilizzazione del personale volontario. Si è trattato di una soluzione eccezionale rispetto alle modalità già utilizzate, che si basano sulla previsione di una percentuale di riserva del 30% a favore del personale discontinuo nell'ambito delle procedure di reclutamento.

Tale meccanismo assunzionale straordinario ha consentito di compensare i riflessi negativi, sia sul piano organizzativo sia su quello funzionale, che si sarebbero potuti venire a generare per effetto dei mancati richiami del personale volontario discontinuo e, nel contempo, di assicurare il mantenimento dei livelli di efficienza ed efficacia dei compiti istituzionali svolti dal Corpo nazionale.

Oltre all'adozione di tali misure straordinarie scaturite dalla necessità di superare i rilievi oggetto della procedura di infrazione, il Dipartimento si è immediatamente adoperato, a regime, per dare attuazione alla disposizione dei due elenchi introdotta con la novella apportata con il decreto legislativo n. 97/2017 al decreto legislativo n. 139/2006, avviando immediatamente le iniziative amministrative che hanno condotto all'effettiva attivazione dei due elenchi.

Con altrettanta tempestività è stata avviata una procedura speciale di reclutamento a domanda per la copertura di posti nella qualifica iniziale del ruolo dei vigili del fuoco (decreto ministeriale n. 238 del 14 dicembre 2018) riservata al solo personale iscritto negli elenchi istituiti per le necessità delle strutture centrali e periferiche in possesso, alla data del 1° gennaio 2018, di specifici requisiti in termini di anzianità di iscrizione nei predetti elenchi e numero di giorni di servizio, ma senza alcun limite per quanto attiene l'età anagrafica.

Inoltre, per entrambe le componenti volontarie (“a campana” e “discontinui”), l'Amministrazione ha poi inteso favorire quelle norme volte a non disperdere la professionalità acquisita dal personale, ma piuttosto, a valorizzarla, mediante la previsione di canali preferenziali di accesso con assunzioni a tempo indeterminato nel Corpo nazionale.

In tale ottica, sono state previste per il personale volontario quote di riserva di posti nei concorsi pubblici per l'accesso alle qualifiche iniziali di tutti i ruoli del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. In particolare, il decreto legislativo n. 97/2017, ha apportato modifiche all'articolo 5 del decreto legislativo n. 217/2005, elevando dal 25 al 35 per cento la riserva di posti, in favore dei volontari, nell'ambito del concorso pubblico per l'assunzione nella qualifica di vigile del fuoco.

Con lo stesso provvedimento normativo, sono state introdotte ulteriori riserve a favore dei volontari, pari al 10 per cento dei posti disponibili, in tutti gli altri concorsi di accesso iniziale nei ruoli del Corpo nazionale. Allo stesso modo, in ordine all'accesso al ruolo degli operatori e degli assistenti, che avviene mediante selezione tra i cittadini italiani inseriti nell'elenco anagrafico presente presso i Centri per l'impiego, nel citato decreto legislativo di riordino è stata attribuita la “*precedenza*” al personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Su tale specifico profilo è intervenuta la sentenza del Consiglio di Stato n. 11291 del 23/12/2022, in cui è stato previsto che il criterio di precedenza a favore del personale volontario del Corpo nazionale operi in senso assoluto: sulla base di tale principio, il soggetto che, alla data indicata nel bando diramato a cura dei competenti Centri per l'impiego, sia iscritto negli appositi elenchi da almeno tre anni e abbia effettuato non meno di centoventi giorni di servizio ha precedenza nella graduatoria redatta dai Centri per l'impiego.

Per quanto concerne, invece, la soppressione del Corpo forestale dello Stato - cui sopra si è fatto cenno - e la conseguente attribuzione al Corpo nazionale dei vigili del fuoco delle competenze in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi, il decreto legislativo n. 97/2017 ha provveduto ad istituire appositi ruoli ad esaurimento per il personale AIB transitato dal disciolto Corpo forestale al Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

In adesione ad un puntuale indirizzo giurisprudenziale<sup>20</sup>, l'inquadramento negli istituendi ruoli ad esaurimento è avvenuto con assunzione delle medesime qualifiche previste nel decreto legislativo n. 217/2005 per il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco - secondo una tabella di corrispondenza - e con applicazione delle medesime disposizioni vigenti per il corrispondente personale dei vigili del fuoco “*in materia di stato giuridico, progressione in carriera e trattamento economico*”.

#### **4.2 Principali modifiche apportate dal decreto legislativo n. 97/2017 al decreto legislativo n. 217/2005**

Le modifiche apportate con il decreto legislativo n. 97/2017 al decreto legislativo n. 217/2005, che, sono state, invece, circoscritte e settoriali, possono essere sostanzialmente ricondotte a tre linee direttrici:

---

<sup>20</sup> Parere del Consiglio di Stato del 12 maggio 2016 n. 1183 - Adunanza Commissione speciale del 18 aprile 2016.

1. *Semplificazione delle procedure per la progressione in carriera dei capi squadra e dei capi reparto*, con superamento del previgente sistema del cd. “doppio binario” per l’accesso alla qualifica di capo squadra e di capo reparto (60% mediante concorso interno per titoli e superamento di un corso di formazione e 40% mediante concorso interno per esame scritto e successivo corso di formazione). L’accesso alla qualifica di capo squadra avviene adesso, nel limite dei posti disponibili al 31 dicembre di ogni anno, mediante concorso interno per titoli e superamento di un successivo corso di formazione professionale (articolo 12);
2. *Valorizzazione del personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco*, con ampliamento dal 25% al 35% della quota di riserva di posti nel concorso pubblico di accesso alla qualifica di vigile del fuoco (articolo 5, comma 3) e previsione di una specifica riserva del 10% dei posti messi a concorso nelle procedure di accesso alla qualifica iniziale di tutti i ruoli del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (articoli 19, comma 2, 71, comma 3, 78, comma 2, 90, comma 2, 102, comma 2, 114, comma 2, 126, comma 2, 131, comma 2, 143, comma 2, 155, comma 3, 164, comma 3, 173, comma 3, 180, comma 2, 190, comma 2);
3. *Previsione della mobilità del personale appartenente ai Corpi permanenti dei Vigili del Fuoco delle Province autonome di Trento e Bolzano e della Regione Valle d’Aosta per l’accesso al Corpo nazionale dei vigili del fuoco*, in deroga al divieto di mobilità contenuto nell’articolo 70, comma 11, del decreto legislativo n. 165/2001<sup>21</sup> (articolo 231, comma 1, lett. c).

Come si può desumere dalla portata degli interventi realizzati, si è trattato per lo più di modifiche limitate che sono intervenute chirurgicamente sull’articolato normativo e che, sebbene utili e orientate alla semplificazione ed alla valorizzazione del personale, non sono state di certo risolutive delle complesse e molteplici dinamiche ordinamentali che richiedevano, invece, una più profonda e massiva azione riformatrice.

Si rendeva improcrastinabile una vera e radicale riforma dell’ordinamento del personale del Corpo nazionale, che rispondesse ad una logica unitaria e ad una visione sinottica d’insieme del corpo normativo e per farlo occorreva uno stan-

---

<sup>21</sup> Decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, “*Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*”. Articolo 70, comma 11 - Norme finali. “*11. Le disposizioni in materia di mobilità di cui agli articoli 30 e seguenti del presente decreto non si applicano al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.*”

ziamento *ad hoc* che la rendesse concretamente attuabile.

Ma la soluzione al problema non era molto lontana: era già contenuta nella legge Madia. In particolare, nell'articolo 23 (*Disposizioni finanziarie*), che, mediante il rinvio all'articolo 17, comma 2<sup>22</sup>, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (*Legge di contabilità e finanza pubblica*), ha, di fatto, introdotto un salvagente normativo, stabilendo che “*qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i medesimi decreti legislativi sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie*”. Pertanto, in forza, di tale meccanismo finanziario - fermo restando la neutralità finanziaria di cui si è dovuto dar conto nella relazione tecnica predisposta quale atto a corredo del decreto legislativo attuativo n. 97/2017 - la legge di bilancio per l'anno 2017 ha previsto lo stanziamento di 16,03 milioni di euro per il completamento della riforma.

Successivamente all'entrata in vigore di tale provvedimento è stato adottato il decreto legislativo integrativo e correttivo n. 127/2018, con il quale è stato possibile portare a compimento il complesso processo di revisione ordinamentale.

### **4.3. Il decreto legislativo correttivo n. 127/2018**

Il testo dello schema del decreto legislativo correttivo è stato approvato in via definitiva nella seduta del Consiglio dei ministri del 4 ottobre 2018. È stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 6 novembre 2018, n. 258, con la previsione dell'ordinaria *vacatio legis* quindicinale per la sua entrata in vigore. Gli effetti giuridici ed economici del provvedimento correttivo sono stati fatti decorrere, invece, in via retroattiva, dal 1° gennaio 2018.

Sul decreto legislativo n. 127/2018, si è espresso favorevolmente il Consiglio di

---

22 Legge 31 dicembre 2009, n. 196, “*Legge di contabilità e finanza pubblica*”. Articolo 17, comma 2 - Copertura finanziaria delle leggi “2. *Le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica, predisposta ai sensi del comma 3, che dà conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura*”.

Stato nel relativo parere di rito<sup>23</sup>, non ravvisando vizi procedurali. Al riguardo si riporta, tuttavia, l'estratto di un altro parere<sup>24</sup> formulato dal Consiglio di Stato, che inerisce ad altri decreti attuativi della legge Madia, ove nel delineare la struttura dei decreti correttivi, l'organo consultivo ha inteso definire alcuni profili del meccanismo correttivo, indicando le coordinate giuridiche a cui andrebbe ancorata la decretazione integrativa, per evitare che si traduca in un "esercizio tardivo della delega". In particolare, il Consiglio di Stato prevede che: "il decreto correttivo deve non solo rispettare i principi e criteri direttivi della legge delega ma deve anche svolgere una funzione di correzione (o integrazione) del testo legislativo originario, con la conseguenza che non si può estendere ad ambiti differenti da quelli delineati dal primo decreto, per evitare che il nuovo provvedimento si risolva in un esercizio tardivo della delega".

Lo strumento del correttivo - come sopra già osservato - è, infatti, ordinariamente utilizzato per integrare, mediante il completamento di precetti normativi, ovvero correggere, mediante aggiustamenti o rimozione di imperfezioni, il decreto legislativo già adottato.

Laddove si ravvisi un contrasto con i precetti costituzionali, il correttivo può rappresentare anche una modalità attraverso la quale eliminare o modificare norme ritenute in contrasto con la Costituzione, svolgendo così una funzione di sanatoria di un asserito vizio dell'atto legislativo già adottato. Vizio che può essere sostanziale, formale o, anche, di natura procedimentale.

Svolte queste premesse e illustrate le coordinate ermeneutiche che hanno orientato il processo di riordino, è ora possibile procedere alla disamina delle principali modifiche apportate dal decreto legislativo n. 127/2018 all'originario articolato normativo recato dal decreto legislativo n. 217/2005. A partire dall'architettura normativa del nuovo assetto ordinamentale, contraddistinta dalla previsione di 2 macroaree, in cui è confluito il personale del Corpo, sulla base delle funzioni espletate e del titolo di studio posseduto.

Le due macroaree corrispondono ai primi due Titoli del provvedimento, rispettivamente:

- *Titolo I*, disciplinante il "Personale non direttivo e non dirigente";
- *Titolo II*, disciplinante il "Personale direttivo e dirigente".

---

23 Consiglio di Stato, Sez. Consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 6 settembre 2018 "Nei termini esposti, e con le osservazioni riportate, è il parere favorevole della Sezione.", Parere n. 2221/2028".

24 Consiglio di Stato, Sez. Consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 9 gennaio 2017, Parere n. 83/2017.

I due *Titoli* - suddivisi a loro volta in *Capi e Sezioni* - sono perfettamente speculari ai due procedimenti negoziali del personale non direttivo e non dirigente e del personale direttivo e dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Antecedentemente alla riforma del 2018, il decreto legislativo n. 217/2005 era, invece, suddiviso in tre Titoli, nell'ambito dei quali le disposizioni normative trovavano una diversa collocazione topografica:

- *Titolo I*: disciplinante il personale non direttivo e non dirigente dei ruoli operativi (vigili del fuoco, capi squadra e capi reparto, ispettori e sostituti direttori antincendi);
- *Titolo II*: disciplinante il personale direttivo e dirigente operativo, medico e ginnico-sportivo;
- *Titolo III*: disciplinante il personale che espleta funzioni tecniche, amministrativo-contabili e tecnico-informatiche.

Pertanto, nell'intento di assolvere alla principale funzione del riordino, che è letteralmente quella di "*mettere ordine*", è stata superata tale tripartizione e si è inteso procedere ad una riarticolazione e ad una conseguente riorganizzazione del personale, facendolo confluire nelle due macroaree, perfettamente sovrapponibili ai corrispondenti procedimenti di negoziazione.

Va, inoltre, evidenziato, come il decreto legislativo n. 127/2018 abbia, di fatto, seguito una logica esattamente inversa a quella che ha ispirato il decreto attuativo n. 97/2017, avendo operato una radicale revisione dell'assetto ordinamentale (disciplinato dal decreto legislativo n. 217/2005) ed essendosi, invece, limitato, ad una mera rifinitura delle disposizioni inerenti alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale (recate dal decreto legislativo n. 139/2006 e già più compiutamente modificate con il primo esercizio della delega), assolvendo, in quest'ultimo caso, alla sua funzione tipica, che è quella correttiva.

Le linee guida che hanno orientato tale complesso lavoro di revisione e di *re-styling* normativo sono state il miglioramento della funzionalità e dell'efficienza del Corpo nazionale ed una maggiore valorizzazione delle professionalità in esso operanti. In tale ottica, si è proceduto:

- ✓ alla *semplificazione delle modalità di progressione in carriera*, con la soppressione dei concorsi interni per la progressione nell'ambito del medesimo ruolo e la previsione di promozioni a ruolo aperto (ad es. passaggio da ispettore esperto a ispettore coordinatore, articolo 27);
- ✓ all'*elevazione del titolo di studio* richiesto per l'accesso ad alcuni ruoli (ad es. al ruolo di vigile del fuoco, articolo 5);

- ✓ alla *valorizzazione del personale specialista*, che svolge funzioni tecniche altamente professionali (aeronaviganti, nautici e sommozzatori), attraverso l'istituzione e l'inquadramento in appositi ruoli, con specifiche dotazioni organiche ed uno sviluppo di carriera più articolato (Titolo I - Capi II- III);
- ✓ alla *costituzione dei nuovi ruoli tecnico-professionali*, ad integrazione delle attività svolte dalle strutture operative sia ordinariamente sia nei casi di calamità pubbliche o in altre situazioni di emergenza, con valorizzazione delle relative funzioni (Titolo I – Capo IV, Titolo II – Capo II);
- ✓ alla *omologazione dei percorsi di carriera* del personale dei ruoli operativi e di quello dei ruoli tecnico-professionali;
- ✓ alla *rivisitazione delle funzioni* del personale di tutti i ruoli;
- ✓ all'*ampliamento delle percentuali dei posti riservati al personale interno* nei concorsi pubblici per l'accesso ai vari ruoli (con elevazione dal 20% al 25% delle quote di riserva, per es. nel concorso pubblico per l'accesso alla qualifica di vice direttore, articoli 143, comma 2, 155, comma 3, 164, comma 3, 173, comma 3, 180, comma 2, 190, comma 2);
- ✓ all'*istituzione del ruolo dei direttivi aggiunti con funzioni operative*, cui accede, mediante concorso interno, il personale appartenente al ruolo degli ispettori antincendi in possesso di adeguata anzianità di servizio (8 anni) e di laurea triennale in ingegneria o architettura e abilitazione professionale (Titolo II – Capo IV);
- ✓ alla *previsione del ruolo ad esaurimento dei direttivi speciali con funzioni operative*, in cui è confluito il personale con consolidata esperienza di servizio in possesso delle qualifiche di sostituto direttore e di ispettore antincendi esperto dal 2006 (“*ex A.T.A.*” - Assistenti Tecnici Antincendi), anche non in possesso di laurea, e gli ispettori esperti con 30 anni e laurea (triennale) in ingegneria e architettura;
- ✓ alla *previsione di ruoli ad esaurimento per il personale dei ruoli tecnico-professionali* (decreto legislativo n. 97/2027 - Capo II “Ruoli ad esaurimento”).

Al fine di consentire una più fluida e coordinata lettura dei 262 articoli che compongono la struttura normativa dell'ordinamento del personale del Corpo, si riportano nelle pagine che seguono delle *schede di sintesi esplicative*, che illustrano schematicamente, per ciascun ruolo, le modalità di accesso, l'articolazione in qualifiche e la progressione in carriera, mediante il raffronto comparativo tra il

testo originario del decreto legislativo n. 217/2005 e le novità introdotte con il riordino.

Il nuovo impianto normativo recato dal decreto legislativo n. 217/2005, così come modificato dal decreto legislativo n. 127/2018, presenta una struttura semplice, che viene riproposta, secondo un identico schema, per ciascun ruolo del personale del Corpo nazionale:

- *Istituzione e articolazione del ruolo*
- *Funzioni*
- *Accesso al ruolo*
- *Corso di formazione*
- *Dimissioni ed espulsione dal corso*
- *Promozioni alle qualifiche superiori del ruolo*
- *Attribuzione di uno scatto convenzionale.*

Il testo è suddiviso in 6 *Titoli*, a loro volta ripartiti in *Capi* e *Sezioni*.

#### *Funzioni*

Per ciascun ruolo sono state ridisegnate le funzioni, in linea con rinnovato assetto scaturito dalle modifiche apportate al decreto legislativo n. 139/2006.

La declinazione delle funzioni riflette la scelta dell'Amministrazione di una maggiore professionalizzazione del Corpo, che si è tradotta nell'istituzione di nuovi ruoli e qualifiche e nella previsione di percorsi formativi sempre più qualificanti e specializzanti.

#### *Polizia giudiziaria*

Sono state confermate le funzioni di polizia giudiziaria (che vanno dalla redazione dei verbali di accertamento dei reati, alla repressione dei reati e all'accertamento sullo stato dei luoghi, etc.) previste per il personale del Corpo che espleta funzioni operative.

Si tratta di un'attività di polizia giudiziaria a “*competenza limitata*”, con riferimento solo a reati connessi con i compiti d'istituto, in cui è possibile imbattersi durante lo svolgimento del servizio.

Il personale del Corpo assume, quindi, la qualifica di “*agente o di ufficiale di polizia giudiziaria*” limitatamente all'esercizio delle proprie funzioni, “*nei limiti del servizio cui sono destinati e secondo le rispettive attribuzioni*” (articolo 57, comma 3, del c.p.p.).

### *Sovraordinazione funzionale*

Conformemente a quanto già previsto nel testo originario del d.lgs n. 217/2005, nel nuovo articolato normativo, per ciascun ruolo è stata confermata la sovraordinazione funzionale, con la graduazione, in ordine decrescente, delle qualifiche (es. nell'ambito del ruolo dei vigili del fuoco, la sovraordinazione funzionale è così determinata: ispettore antincendi, capi reparto e capi squadra, vigili del fuoco). Una disciplina di maggiore dettaglio la troviamo nell'ambito del Regolamento di servizio del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (d.P.R. 28 febbraio 2012, n. 64), adottato in attuazione dell'articolo 140 dell'originario d.lgs n. 217/2005, che dedica alla sovraordinazione il Titolo III (articoli 14, 15, 16).

In particolare, il Regolamento di servizio prevede un “*ordine di sovraordinazione*” tra tutti i ruoli del personale del Corpo e un dovere di osservanza delle disposizioni e delle direttive impartite, stabilendo che il personale del Corpo deve “*eseguire le disposizioni inerenti all'espletamento delle proprie funzioni o mansioni che gli siano impartite dai superiori*” (articolo 7, comma 3, lettera h) e che “*qualora non fosse possibile ricevere ulteriori direttive deve adoperarsi per superare difficoltà, inconvenienti od ostacoli imprevisi all'esecuzione delle disposizioni ricevute, evitando di arrecare, per quanto possibile, pregiudizi al servizio*” (articolo 15).

Tale ultima disposizione rappresenta il precipitato logico dei più generali principi di *correttezza e buona fede* a cui devono essere improntati i rapporti tra dipendente e Amministrazione e, in relazione alla peculiare natura dei compiti istituzionali del Corpo, riflette la necessità che sia garantita la *continuità del servizio di soccorso*. Inoltre, vengono qui disciplinati i rapporti con i superiori, con la previsione anche dei casi in cui il personale del Corpo non ritenga di dover seguire l'ordine di sovraordinazione funzionale di cui all'articolo 14 del Regolamento di servizio.

### *Titolo I - Ordinamento del personale non direttivo e non dirigente*

*Capo I - Ruoli del personale non direttivo e non dirigente che espleta funzioni operative*

- Ruolo dei vigili del fuoco
- Ruolo dei capi squadra e dei capi reparto
- Ruolo degli ispettori antincendi

*Capo II - Ruoli del personale non direttivo e non dirigente che espleta funzioni specialistiche*

Ruoli delle specialità aeronaviganti:

- Ruolo dei piloti di aeromobile
- Ruolo degli specialisti di aeromobile
- Ruolo degli elisoccorritori

Ruoli delle specialità nautiche e dei sommozzatori:

- Ruolo dei nautici di coperta
- Ruolo dei nautici di macchina
- Ruolo dei sommozzatori

*Capo III* - Disposizioni relative al personale non direttivo e non dirigente che espleta funzioni operative e funzioni specialistiche

*Capo IV* - Ruoli tecnico-professionali del personale non direttivo e non dirigente

- Ruolo degli operatori e degli assistenti
- Ruolo degli ispettori logistico-gestionali
- Ruolo degli ispettori informatici
- Ruolo degli ispettori tecnico-scientifici
- Ruolo degli ispettori sanitari

*Capo V* - Ruoli di rappresentanza del personale non direttivo e non dirigente e Ruoli della banda musicale

- Ruolo degli orchestrali
- Ruolo del maestro direttore

Ruolo degli atleti del gruppo sportivo vigili del fuoco Fiamme Rosse

*Capo VI* - Valutazione annuale del personale appartenente ai ruoli degli ispettori

*Capo VII* - Procedimento negoziale del personale non direttivo e non dirigente

*Ruolo dei vigili del fuoco*

*Modalità di accesso:* concorso pubblico per titoli ed esami (titolo di studio di accesso: diploma di istruzione secondaria di secondo grado).

*Corso di formazione:* 9 mesi (di cui 6 di formazione teorico-pratica e 3 di applicazione pratica).

*Principali novità:* riduzione delle qualifiche da 4 a 3 (soppressa la qualifica di vigile del fuoco qualificato); riduzione dell'anzianità di servizio complessiva per il conseguimento della qualifica di vigile del fuoco coordinatore (da 15 a 12 anni).

*Funzioni di polizia giudiziaria:* il personale appartenente al ruolo dei vigili del fuoco riveste la qualifica di *agente di polizia giudiziaria*, limitatamente all'esercizio delle funzioni previste per il ruolo di appartenenza.

D.lgs n. 217/2005 originario		Riforma	
Anzianità di servizio	Qualifiche	Anzianità di servizio	Qualifiche
	vigile del fuoco		vigile del fuoco
dopo 5 anni	vigile del fuoco qualificato	dopo 4 anni	vigile del fuoco esperto
dopo 5 anni	vigile del fuoco esperto		<i>scatto convenzionale</i>
dopo 5 anni	vigile del fuoco coordinatore (accesso al concorso per CS)	dopo 8 anni	vigile del fuoco coordinatore (accesso al concorso per CS)
	<i>scatto convenzionale</i>		<i>scatto convenzionale</i>

### *Ruolo dei capi squadra e dei capi reparto*

**Modalità di accesso:** concorso interno per titoli e superamento di un corso di formazione di durata non inferiore a 3 mesi.

**Principali novità:** riduzione delle qualifiche (da 4 a 3); accesso alla qualifica di capo reparto a ruolo aperto.

**Funzioni di polizia giudiziaria:** il personale appartenente al ruolo dei capi squadra e dei capi reparto riveste la qualifica di *ufficiale di polizia giudiziaria*, limitatamente all'esercizio delle funzioni previste per il ruolo di appartenenza.

D.lgs n. 217/2005 originario		Riforma	
Anzianità di servizio	Qualifiche	Anzianità di servizio	Qualifiche
	capo squadra		capo squadra
dopo 5 anni	capo squadra esperto	dopo 5 anni	capo squadra esperto
	<i>scatto convenzionale</i>		
concorso interno per titoli ed esami		promozione a ruolo aperto + corso	
dopo 5 anni	capo reparto	dopo 5 anni	capo reparto
dopo 5 anni	capo reparto esperto		
	<i>scatto convenzionale</i>		<i>scatto con denominazione di esperto</i>

### *Ruolo degli ispettori antincendi*

**Modalità di accesso:** per metà, mediante concorso pubblico per esami con laurea (triennale) in ingegneria o architettura e abilitazione professionale; per la restante metà, mediante concorso interno per titoli ed esami riservato al personale del ruolo dei vigili del fuoco con almeno 15 anni di effettivo servizio e ai capi squadra, capi squadra esperti e capi reparto in possesso del diploma di istruzione secondaria di secondo grado ad indirizzo tecnico-professionale.

*Principali novità:* riduzione delle qualifiche da 5 a 3; accesso alla qualifica apicale a ruolo aperto.

*Funzioni di polizia giudiziaria:* il personale appartenente al ruolo degli ispettori antincendi riveste la qualifica di *ufficiale di polizia giudiziaria*, limitatamente all'esercizio delle funzioni previste per il ruolo di appartenenza.

D.lgs n. 217/2005 originario		Riforma	
Anzianità di servizio	Qualifiche	Anzianità di servizio	Qualifiche
	vice ispettore antincendi		
dopo 2 anni	ispettore antincendi		ispettore antincendi
dopo 7 anni	ispettore antincendi esperto	dopo 7 anni	ispettore antincendi esperto
	<i>scatto convenzionale</i>		<i>scatto convenzionale</i>
concorso interno per titoli ed esami		promozione a ruolo aperto + corso	
	sostituto direttore antincendi	dopo 16 anni	ispettore antincendi coordinatore
dopo 8 anni	sostituto direttore antincendi capo		
dopo 8 anni	<i>scatto con denominazione di esperto</i>		<i>scatto convenzionale</i>

#### *Ruoli del personale specialista*

Al Titolo I, Capo II, Sezioni I, II, III, IV sono istituiti e disciplinati i ruoli del personale specialista del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, così articolati:

##### *Ruoli delle specialità aeronaviganti:*

- Ruolo dei piloti di aeromobile
- Ruolo degli specialisti di aeromobile
- Ruolo degli elisoccorritori

##### *Ruoli delle specialità nautiche e dei sommozzatori:*

- Ruolo dei nautici di coperta
- Ruolo dei nautici di macchina
- Ruolo dei sommozzatori

#### *Disciplina dei ruoli del personale specialista:*

*Accesso ai ruoli:* l'accesso alle qualifiche iniziali di ciascun ruolo specialista avviene mediante selezioni interne per titoli e superamento di un corso di formazione.

*Concorso pubblico residuale:* è previsto l'espletamento, in via residuale, di un concorso pubblico, qualora, a seguito delle procedure selettive interne, risultino posti vacanti.

*Articolazione dei ruoli:* ciascun ruolo specialista è articolato in 9 qualifiche. L'articolazione dei ruoli in qualifiche del personale specialista trova una corrispondenza nelle qualifiche dei ruoli del personale generico. Es. Il ruolo dei piloti di aeromobile è articolato nelle seguenti qualifiche:

- 1) pilota di aeromobile vigile del fuoco;
- 2) pilota di aeromobile vigile del fuoco esperto;
- 3) pilota di aeromobile vigile del fuoco coordinatore;
- 4) pilota di aeromobile capo squadra;
- 5) pilota di aeromobile capo squadra esperto;
- 6) pilota di aeromobile capo reparto;
- 7) pilota di aeromobile ispettore;
- 8) pilota di aeromobile ispettore esperto;
- 9) pilota di aeromobile ispettore coordinatore;

*Percorso di carriera:* il percorso di carriera riflette le modifiche apportate per il personale operativo generico, con modalità di progressione in carriera sostanzialmente analoghe.

*Funzioni di polizia giudiziaria:* il personale specialista, nell'assolvimento dei compiti istituzionali, riveste la qualifica di polizia giudiziaria, di *agente* (nel caso del vigile specialista) o di *ufficiale* (nel caso del capo squadra specialista, del capo reparto specialista e dell'ispettore specialista), limitatamente all'esercizio delle funzioni previste per il ruolo di appartenenza.

*Disposizioni comuni per i ruoli del personale specialista:* nella Sezione IV sono contenute le disposizioni comuni del personale specialista, relative alla valutazione annuale per gli ispettori dei ruoli del personale specialista (conformemente a quanto previsto per gli omologhi ruoli del personale generico) ed al regime del transito in altri ruoli nei casi di perdita totale o parziale dei requisiti di idoneità fisica, psichica e attitudinale all'espletamento delle funzioni dei ruoli del personale specialista.

#### *Ruoli tecnico-professionali*

Al Titolo I, Capo IV, Sezioni I, II, III, IV, V e VI sono istituiti e disciplinati i ruoli tecnico-professionali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che svolgono le funzioni proprie della qualifica di appartenenza “*anche ad integrazione delle attività svolte dalle strutture operative sia ordinariamente sia nei casi di calamità pubbliche o in altre situazioni di emergenza*” (articolo 68, comma 2, del d.lgs n. 217/2005), e sono così articolati:

- Ruolo degli operatori e degli assistenti
- Ruolo degli ispettori logistico-gestionali
- Ruolo degli ispettori informatici
- Ruolo degli ispettori tecnico-scientifici
- Ruolo degli ispettori sanitari

*Ruolo degli operatori e degli assistenti*

*Modalità di accesso:* selezione tramite centri per l'impiego, con "precedenza" a favore del personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

*Principali novità:* unificazione dei due ruoli (operatore e assistente); riduzione delle qualifiche (complessivamente da 6 a 3); accesso alla qualifica di assistente a ruolo aperto, con frequenza di un corso di formazione della durata di 2 settimane.

D.lgs n. 217/2005 originario		Riforma	
Anzianità di servizio	Qualifiche	Anzianità di servizio	Qualifiche
	operatore		
dopo 5 anni	operatore tecnico		operatore
dopo 5 anni	operatore professionale	dopo 8 anni	operatore esperto
dopo 5 anni	operatore esperto		<i>scatto convenzionale</i>
doppio binario (concorsi interni)		promozione a ruolo aperto + corso	
	assistente	dopo 14 anni	assistente
dopo 5 anni	assistente capo		
	<i>scatto convenzionale</i>		<i>scatto con denominazione di capo</i>

*Ruolo degli ispettori tecnico-professionali*

*(Logistico-gestionali, Informatici, Tecnico-scientifici, Sanitari)*

*Modalità di accesso:* per metà, mediante concorso pubblico per esami con diploma di istruzione secondaria di secondo grado (ad eccezione degli ispettori sanitari per i quali è richiesta la laurea triennale in scienze infermieristiche e l'abilitazione professionale); per la restante metà, mediante concorso interno per titoli ed esami riservato al personale del ruolo degli operatori e degli assistenti con almeno 7 anni di effettivo servizio.

*Corso di formazione:* 6 mesi per i vincitori del concorso pubblico; 3 mesi per i vincitori del concorso interno.

*Principali novità:* riduzione delle qualifiche (da 5 a 3); accesso all'attuale qualifica di ispettore coordinatore a ruolo aperto.

*Articolazione del ruolo:* l'articolazione del ruolo in qualifiche è identica per ciascun ruolo degli ispettori tecnico-professionali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

D.lgs n. 217/2005 originario		Riforma	
Anzianità di servizio	Qualifiche	Anzianità di servizio	Qualifiche
	vice collaboratore		
dopo 5 anni	collaboratore		ispettore
dopo 5 anni	collaboratore esperto	dopo 7 anni	ispettore esperto
	<i>scatto convenzionale</i>		<i>scatto convenzionale</i>
concorso interno per titoli ed esami		promozione a ruolo aperto + corso	
	sostituto direttore	dopo 16 anni	ispettore coordinatore
dopo 8 anni	sostituto direttore capo		
	<i>scatto con denominazione di esperto</i>		<i>scatto convenzionale</i>

### *Ruoli di rappresentanza*

Al Titolo I, Capo V, Sezioni I e II sono istituiti e disciplinati i ruoli di rappresentanza del personale non direttivo e non dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, così articolati:

### *Ruoli della banda musicale*

- Ruolo degli orchestrali: articolato in 3 qualifiche (orchestrante, orchestrante esperto e orchestrante superiore)
- Ruolo del maestro direttore: articolato nell'unica qualifica di maestro direttore
- *Accesso ai ruoli:* avviene mediante concorso pubblico per titoli musicali, culturali ed esami.
- *Titolo di studio:* diploma accademico di primo livello nello specifico strumento.

### *Ruolo degli atleti del gruppo sportivo vigili del fuoco Fiamme Rosse*

- *Articolato nell'unica qualifica di atleta.*
- *Accesso al ruolo: mediante concorso pubblico per titoli sportivi*

*e culturali.*

- *Titolo di studio: scuola dell'obbligo.*

Il *Capo VI* introduce, quale profilo di novità, un sistema di valutazione annuale per il personale non direttivo e non dirigente appartenente ai ruoli degli ispettori. Il successivo *Capo VII* disciplina il *procedimento negoziale del personale non direttivo e non dirigente* del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, definendo l'ambito di applicazione, le delegazioni negoziali, le materie e le procedure di negoziazione, gli accordi integrativi nazionali e quelli decentrati.

*Titolo II - Ordinamento del personale direttivo e dirigente*

*Capo I - Ruoli dei direttivi e dei dirigenti che espletano funzioni operative*

*Capo II - Ruoli tecnico-professionali del personale direttivo e dirigente*

- Ruolo dei direttivi e dei dirigenti logistico-gestionali
- Ruolo dei direttivi e dei dirigenti informatici
- Ruolo dei direttivi tecnico-scientifici
- Ruolo dei direttivi e dei dirigenti sanitari
- Ruolo dei direttivi e dei dirigenti ginnico-sportivi

*Capo III - Disposizioni comuni al personale direttivo e dirigente*

*Capo IV - Ruolo dei direttivi aggiunti del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco*

*Capo V - Procedimento negoziale del personale direttivo e dirigente*

*Ruolo dei direttivi che espletano funzioni operative*

Nessuna modifica è stata apportata rispetto all'impianto originario.

*Modalità di accesso:* concorso pubblico per esami (laurea magistrale in ingegneria o architettura + abilitazione professionale).

*Corso di formazione:* 12 mesi (di cui 9 di formazione residenziale teorico-pratica presso l'Istituto Superiore Antincendi e 3 di tirocinio tecnico-operativo presso i Comandi dei Vigili del Fuoco).

*Funzioni di polizia giudiziaria:* al personale del ruolo dei direttivi è attribuita la qualifica di *ufficiale di polizia giudiziaria*, nei limiti di competenza previsti per il ruolo di appartenenza.

D.lgs n. 217/2005 originario		Riforma	
Anzianità di servizio	Qualifiche	Anzianità di servizio	Qualifiche
	vice direttore		vice direttore
dopo 2 anni	direttore	dopo 2 anni	direttore
promozione a ruolo aperto (scrutinio per merito comparativo)		<i>idem</i>	
dopo 5 anni e 6 mesi	direttore vicedirigente	dopo 5 anni e 6 mesi	direttore vicedirigente
	<i>scatto convenzionale dopo 16 anni</i>		<i>scatto convenzionale dopo 16 anni</i>
	<i>scatto convenzionale dopo 26 anni</i>		<i>scatto convenzionale dopo 26 anni</i>

### *Ruolo dei direttivi tecnico-professionali*

*(Logistico-gestionali, Informatici, Tecnico-scientifici, Sanitari, Ginnico-sportivi*

Al Titolo II, Capo II, Sezioni I, II, III, IV, V sono stati istituiti e disciplinati i ruoli dei direttivi e dei dirigenti tecnico-professionali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

*Modalità di accesso:* concorso pubblico per esami (laurea magistrale e, per i direttivi sanitari, anche abilitazione professionale).

*Corso di formazione:* 6 mesi (di cui 4 di corso di formazione residenziale presso l'Istituto Superiore Antincendio e 2 di tirocinio presso le strutture del Corpo nazionale dei vigili del fuoco).

*Percorso di carriera:* le modalità di progressione in carriera e l'articolazione dei ruoli in qualifiche sono omologhi a quelli dei corrispondenti ruoli operativi.

D.lgs n. 217/2005 originario		Riforma	
Anzianità di servizio	Qualifiche	Anzianità di servizio	Qualifiche
	funzionario vice direttore		vice direttore
dopo 8 anni	funzionario direttore (ruolo aperto)	dopo 2 anni	direttore
concorso interno per titoli di servizio ed esami		promozione a ruolo aperto (scrutinio)	
dopo 8 anni	funzionario direttore vicedirigente	dopo 5 anni e 6 mesi	direttore vicedirigente
	<i>scatto convenzionale</i>		<i>scatto convenzionale dopo 16 anni</i>
			<i>scatto convenzionale dopo 26 anni</i>

### *Ruolo dei dirigenti*

*Modalità di accesso:* scrutinio per merito comparativo e superamento di un corso di formazione residenziale presso l'Istituto Superiore Antincendi, della durata di 3 mesi, con esame finale.

*Progressione in carriera:* le modalità di progressione in carriera sono identiche per tutti i ruoli dirigenziali (operativi e tecnico-professionali) del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Non è contemplato un ruolo dirigenziale per il personale direttivo tecnico-scientifico.

L'ordinamento prevede, al momento, uno sviluppo di carriera fino alla qualifica di primo dirigente per i ruoli dei dirigenti logistico-gestionali e dei dirigenti informatici e fino alla qualifica di dirigente superiore per i ruoli dei dirigenti sanitari e dei dirigenti ginnico-sportivi.

Tuttavia, va precisato, che un prolungamento del percorso di carriera per i ruoli tecnico-professionali, fino alla qualifica di dirigente generale, è previsto, mediante un meccanismo di eterointegrazione normativa, dalle norme di potenziamento organico, introdotte dal D.L. n. 44/2023, "*Rafforzamento della capacità amministrativa delle PP.AA.*", convertito con modificazioni dalla L. 21 giugno 2023, n. 74, che, all'articolo 15, comma 19, prevede l'assunzione straordinaria nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco, non prima del 1° gennaio 2026, di 7 unità nella qualifica di dirigente superiore dei ruoli dei dirigenti tecnico-professionali, "*applicandosi a tal fine per la promozione alla qualifica di dirigente superiore logistico-gestionale e di dirigente superiore informatico le disposizioni di cui agli articoli 186 e 196 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217*".

Analogamente, con il medesimo meccanismo di integrazione, è qui prevista la possibilità per i ruoli dei dirigenti tecnico-professionali, in relazione alle specifiche competenze svolte, di ricoprire un posto da dirigente generale con incarico di direttore centrale.

*Funzioni di polizia giudiziaria per dirigenti operativi:* al personale del ruolo dei primi dirigenti e ai dirigenti superiori, con esclusione di quelli che rivestono l'incarico di Comandante dei Vigili del Fuoco, è attribuita la qualifica di *ufficiale di polizia giudiziaria*, nei limiti di competenza previsti per il ruolo di appartenenza. Il *Titolo II, Capo III* contiene le disposizioni comuni al personale direttivo e dirigente, relative a:

- 1) Attribuzione di posizioni organizzative, da individuarsi e graduarsi mediante successivo decreto ministeriale;
- 2) Individuazione degli incarichi di livello dirigenziale, in relazione alle attitudini

individuali e alla capacità professionale (3 anni per i dirigenti generali e 5 anni per i primi dirigenti e per i dirigenti superiori);

3) Valutazione annuale dei direttivi e dei dirigenti (articolo 202).

<b>Ruolo dei dirigenti</b>	
<b>Anzianità di servizio</b>	<b>Qualifiche</b>
dopo 2 anni da DVD e 9 anni e 6 mesi nel ruolo	primo dirigente (scrutinio per merito comparativo)
dopo 3 anni	dirigente superiore (scrutinio per merito comparativo)
	dirigente generale (delibera del Consiglio dei Ministri)

#### *Ruolo dei direttivi aggiunti*

Il *Capo IV* istituisce, nell'ambito di un'apposita sezione del comparto di negoziazione del personale direttivo e dirigente del Corpo nazionale, il ruolo dei direttivi aggiunti. Tale ruolo risulta attualmente vacante, non essendo mai stata espletata la relativa procedura concorsuale interna per l'accesso al ruolo.

*Modalità di accesso:* concorso interno per titoli ed esami riservato al personale del ruolo degli ispettori, con almeno 8 anni di effettivo servizio e in possesso di laurea (triennale) in ingegneria o architettura e abilitazione professionale.

*Corso di formazione:* 3 mesi presso l'Istituto Superiore Antincendi o le strutture centrali e territoriali del Corpo.

*Percorso di carriera:* non sono previsti sbocco di carriera dirigenziale e conferimento di funzioni vicarie, in coerenza con la tipologia di ruolo (a cui si accede con laurea triennale e non magistrale, diversamente, quindi, a quanto previsto per l'accesso ai restanti ruoli direttivi del Corpo).

<b>Ruolo dei direttivi aggiunti</b>	
<b>Anzianità di servizio</b>	<b>Qualifiche</b>
	vice direttore aggiunto
dopo 2 anni	direttore aggiunto
dopo 5 anni e 6 mesi	direttore coordinatore
	<i>scatto convenzionale dopo 16 anni</i>
	<i>scatto convenzionale dopo 26 anni</i>

Infine, il *Titolo II, Capo V*, disciplina il procedimento negoziale del personale direttivo e dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, riproducendo la medesima struttura normativa dell'omologo Capo del Titolo I dedicato al procedimento negoziale del personale non direttivo e non dirigente, sopra descritto.

Il *Titolo III*, recante “*Ordinamento del personale non direttivo e non dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco che espleta attività tecniche, amministrativo-contabili e tecnico-informatiche*”, è stato abrogato.

Il *Titolo IV* contiene le disposizioni comuni al personale del Corpo nazionale, che afferiscono ad istituti a valenza trasversale (Accesso al Corpo nazionale; Mobilità degli appartenenti ai Corpi permanenti dei vigili del fuoco delle province autonome di Trento e di Bolzano e della regione Valle d'Aosta; Comando e collocamento fuori ruolo; Mutamento di funzioni e trasferimento di ruolo per sopravvenuta inidoneità psico-fisica; Riammissione in servizio ed altre disposizioni comuni in materia di diritti e prerogative sindacali nelle sedi di servizio).

Il *Titolo V*, recante “*Reclutamento e sopravvenuta inidoneità del personale dei gruppi sportivi e della banda musicale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco*” è stato abrogato.

Il *Titolo VI* contiene, infine, le norme di inquadramento, la previsione dei concorsi straordinari e le disposizioni di carattere economico-finanziario.

Da ultimo, a completamento del quadro normativo fino ad ora illustrato, si fa presente che, con le modifiche apportate dal decreto legislativo n. 127/2018 al decreto legislativo n. 97/2017, sono stati istituiti i seguenti Ruoli ad esaurimento:

- Ruoli speciali AIB
- Ruolo dei direttivi speciali che espletano funzioni operative
- Ruoli dei direttivi speciali del personale specialista
- Ruoli dei direttivi speciali che espletano, rispettivamente, funzioni logistico-gestionali e informatiche
- Ruoli dei direttivi e dei dirigenti medici
- Ruoli dei direttivi e dei dirigenti ginnico-sportivi

#### **4.4 La fase attuativa del riordino**

Successivamente all'entrata in vigore dei decreti legislativi n. 97/2017 e n. 127/2018, il Dipartimento dei vigili del fuoco è stato impegnato nel comples-

so lavoro redazionale dei provvedimenti di attuazione del decreto legislativo n. 217/2005 e del decreto legislativo n. 139/2006.

Le fonti secondarie - che comprendono decreti del Presidente della Repubblica, regolamenti e decreti ministeriali, decreti del Capo Dipartimento e decreti del Capo del Corpo - rappresentano il cuore pulsante della riforma: in mancanza della loro adozione, infatti, i contenuti e le novità normative introdotte con le disposizioni di riordino sarebbero rimasti inattuati.

I regolamenti, se considerati nell'ambito del sistema delle fonti, appartengono al *genus* degli atti normativi; ma, in ragione della natura amministrativa dell'autorità che li emana, soggiacciono anche alla disciplina tipica del provvedimento amministrativo. Ne deriva, come evidenziato anche da autorevole dottrina<sup>25</sup>, che il regime giuridico al quale sono soggetti risulta dalla combinazione ed armonizzazione dei regimi tipici delle due categorie di atti, normativi e amministrativi. Da qui la definizione che viene utilizzata in diritto pubblico per definire i regolamenti, qualificati come "*atti formalmente amministrativi e sostanzialmente normativi*".

Quanto ai provvedimenti attuativi derivanti dal processo di riforma ordinamentale, a distanza di circa sette anni dalla riforma, si può stimare che è stata portata a compimento quasi per intero la fase attuativa.

In particolare, il decreto legislativo n. 127/2018 prevede l'adozione, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400<sup>26</sup>, di tre decreti del Presidente della Repubblica, disciplinanti: il Regolamento di disciplina (mai adottato); le modifiche al Regolamento di servizio (d.P.R. n. 64/2012) e le modifiche al Regolamento sulle Direzioni Regionali/Interregionali (d.P.R. n. 314/2002).

---

25 L. COSSU, "*Regolamenti governativi e ministeriali*", estratto dal volume "*Dizionario di diritto pubblico*" diretto da Sabino Cassese - Coordinatori Mauro Catenacci - Alfonso Celotto - Edoardo Chiti Andrea Gioia - Giulio Napolitano - Livia Salvini, Giuffrè editore (2006).

26 Legge 23 agosto 1988, n. 400, "*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*" - Articolo 17 - Regolamenti "1. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possono essere emanati regolamenti per disciplinare:

- a) l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi nonché dei regolamenti comunitari;
- b) l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale;
- c) le materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge;
- d) l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge;
- e) il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 ha confermato l'abrogazione della presente lettera."

Era, altresì, prevista l'adozione, ai sensi dell'articolo 17, commi 3 e 4, della legge n. 400/1988<sup>27</sup>, di ben 72 regolamenti ministeriali (poi accorpati, in un'ottica di semplificazione e di razionalizzazione normativa, in 26), disciplinanti le procedure concorsuali (pubbliche, interne e straordinarie); l'idoneità fisica, psichica e attitudinale ed i limiti di età per l'accesso a ciascun ruolo del Corpo nazionale.

Tra le fonti sotto-ordinate il decreto legislativo n. 127/2018 prevede l'adozione di 11 decreti del Ministro dell'Interno, ai quali è demandata la disciplina dei titoli di studio e delle posizioni organizzative e di 40 decreti del Capo Dipartimento, disciplinanti corsi di formazione e di aggiornamento professionale per le promozioni alle qualifiche superiori; l'organizzazione, l'impiego e le tabelle di corrispondenza per i ruoli di rappresentanza, nonché la scheda di valutazione del personale non direttivo e la definizione dei criteri generali per il conferimento delle posizioni organizzative.

I provvedimenti attuativi sono stati adottati dall'Amministrazione secondo un pianificato ordine di priorità, tenuto conto delle urgenze e delle preminenti esigenze connesse all'espletamento delle procedure concorsuali per il reclutamento del personale. Nel contempo, è stata operata una razionalizzazione delle fonti secondarie, mediante l'accorpamento in un unico regolamento della disciplina delle procedure concorsuali per le quali fosse previsto un doppio binario di accesso (dall'esterno e dall'interno) alla qualifica del medesimo ruolo. Ciò a differenza di quanto accadeva sotto l'egida del previgente impianto ordinamentale, ove furono adottati, per la disciplina di accesso a ciascun ruolo, due distinti regolamenti, uno per il concorso interno e l'altro per il pubblico, con conseguente aggravio procedurale.

Nel corso della fase attuativa, come spesso accade dopo la realizzazione di un intervento riformatore di significativa portata, è emersa l'esigenza di operare una nuova revisione dell'assetto organizzativo e funzionale del Corpo nazionale, al

---

<sup>27</sup> Legge 23 agosto 1988, n. 400, "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri" - Articolo 17 - Regolamenti "3. Con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del ministro o di autorità sottordinate al ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere. Tali regolamenti, per materie di competenza di più ministri, possono essere adottati con decreti interministeriali, ferma restando la necessità di apposita autorizzazione da parte della legge. I regolamenti ministeriali ed interministeriali non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo. Essi debbono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri prima della loro emanazione. 4. I regolamenti di cui al comma 1 ed i regolamenti ministeriali ed interministeriali, che devono recare la denominazione di "regolamento", sono adottati previo parere del Consiglio di Stato, sottoposti al visto ed alla registrazione della Corte dei conti e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale."

fine di meglio armonizzarlo con le nuove esigenze ed il rinnovato contesto in cui il personale del Corpo nazionale si trova ad operare.

## **5. Il nuovo assetto organizzativo del Dipartimento dei vigili del fuoco: il d.P.C.M. 30 ottobre 2023 n. 179**

Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, disciplina, com'è noto, il modello organizzativo del Ministero dell'interno, articolato in Dipartimenti, non superiori a cinque unità.

La definizione dei compiti e la relativa individuazione delle strutture competenti sono rimesse ad una specifica regolamentazione.

Successivamente, con il decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2001, n. 398, e le modifiche successive, sono state delineate le funzioni e l'organizzazione degli Uffici dirigenziali generali del Ministero, mediante l'istituzione di cinque strutture dipartimentali, tra cui il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

In tale contesto disciplinatorio, per semplificare e velocizzare il processo di riordino, l'articolo 4-bis del decreto legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito nella legge 9 agosto 2018, n. 97, ha introdotto la possibilità di adottare regolamenti organizzativi tramite decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, entro il 30 giugno 2019, con il coinvolgimento di altri Ministeri come quello per la Pubblica Amministrazione e dell'Economia e delle Finanze.

Ciò ha, senza dubbio, rappresentato un importante passo verso una *spending review*, che ha portato anche a modifiche strutturali nell'ambito del Ministero dell'interno.

Con l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 giugno 2019, n. 78, è stata confermata la struttura precedente, articolata in cinque Dipartimenti, ma si è, parallelamente, proceduto ad un riordino generale, riducendo il numero delle Direzioni Centrali e degli Uffici dirigenziali generali.

Per il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, questo riassetto ha comportato la soppressione dell'Ufficio Centrale Ispettivo (struttura di livello dirigenziale generale con a capo un Prefetto), le cui funzioni sono state trasferite al Capo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Ulteriori modifiche sono state introdotte dal decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 2021, n. 231, che ha rafforzato l'organizzazione di tre dei Dipartimenti esistenti, tra cui il Dipartimento della pubblica sicurezza, quello per le Libertà civili e l'Immigrazione, e quello per l'Amministrazione generale e per le politiche del personale, con conseguente rideterminazione delle dotazioni organiche del personale di livello dirigenziale.

Tuttavia, tale modifica non ha investito il Dipartimento dei vigili del fuoco, sebbene la I Commissione della Camera dei Deputati (nel parere favorevole espresso in merito al regolamento 231/2021 - Atto n. 301) avesse suggerito una revisione dell'organizzazione, raccomandando la creazione di una Direzione Centrale Sanità e Salute, il ripristino dell'Ufficio Ispettivo e l'accorpamento di alcune Direzioni Centrali esistenti.

Infine, il decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173, convertito nella legge 16 dicembre 2022, n. 204, ha previsto una nuova fase di riordino, dando la possibilità, fino al 30 giugno 2023, di adottare regolamenti di organizzazione tramite decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Successivamente, con il decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, il termine per la riorganizzazione è stato esteso fino al 30 ottobre 2023.

In tale contesto, il Ministero dell'interno ha avviato un ulteriore riassetto organizzativo, che si è tradotto nell'adozione del d.P.C.M. 30 ottobre 2023, n.179, *“Modifiche al Regolamento recante l'organizzazione degli Uffici Centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 giugno 2019, n. 78”*.

Tale provvedimento, per il Dipartimento dei vigili del fuoco, all'articolo 4 (che modifica l'articolo 6 del d.P.C.M. n. 78/2019), ha previsto nuove competenze e declaratorie delle funzioni delle Direzioni Centrali già esistenti e l'istituzione di due nuove strutture dirigenziali di livello generale: la Direzione Centrale per l'Attività Ispettiva e per gli Affari Legali (con a capo un Prefetto) e la Direzione Centrale per la Salute (con a capo un Dirigente Generale del Corpo).

La finalità del provvedimento era sostanzialmente quella di corrispondere in modo ancora più efficiente ed ottimale alle esigenze operative e di maggiore funzionalità del Corpo nazionale, oltre che di razionalizzazione dei compiti delle Direzioni Centrali già esistenti, per garantire una struttura più snella ed efficiente, con ottimizzazione delle risorse disponibili, assicurando, nel contempo, una maggiore coerenza e armonicità tra le competenze dirigenziali e le diverse professionalità che operano nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Le modifiche apportate con il d.P.C.M. n. 179/2023 hanno, quindi, consentito la creazione delle suddette nuove strutture, che si aggiungono alle otto già esistenti, portando così a dieci il numero delle Direzioni Centrali. Nel nuovo assetto delineato, gli Uffici dirigenziali generali del Dipartimento si articolano come segue:

- 1) Direzione Centrale per la Difesa Civile e le Politiche di Protezione Civile
- 2) Direzione Centrale per l'Emergenza, il Soccorso Tecnico e l'Antincendio Boschivo
- 3) Direzione Centrale per la Prevenzione e la Sicurezza Tecnica, Antincendio ed Energetica
- 4) Direzione Centrale per le Risorse Umane
- 5) Direzione Centrale per la Formazione
- 6) Direzione Centrale per l'Innovazione Tecnologica, la Digitalizzazione e per i Beni e le Risorse Logistiche e Strumentali
- 7) Direzione Centrale per l'Amministrazione Generale
- 8) Direzione Centrale per l'Attività Ispettiva e gli Affari Legali (nuova)
- 9) Direzione Centrale per la Salute (nuova)
- 10) Direzione Centrale per la Programmazione e gli Affari Economici e Finanziari

Le nuove competenze attribuite alle singole Direzioni Centrali del Dipartimento dei vigili del fuoco possono così essere sintetizzate:

*1) Direzione Centrale per la Difesa Civile e le Politiche di Protezione Civile:* si occupa delle relazioni internazionali con NATO/UE, della gestione dei Centri di pronto intervento, della Commissione Interministeriale Tecnica per la difesa civile e dell'affinamento delle capacità decisionali nelle crisi.

*2) Direzione Centrale per l'Emergenza, il Soccorso Tecnico e l'Antincendio Boschivo:* coordina l'attività di soccorso, avvalendosi di tutte le componenti specialistiche del Corpo, e il contrasto ai rischi NBCR (nucleare, biologico, chimico, radiologico), inclusi i rischi legati alla protezione civile, alla pianificazione territoriale ed alle telecomunicazioni in caso di emergenze.

*3) Direzione Centrale per la Prevenzione e la Sicurezza Tecnica, Antincendio ed Energetica:* affronta i rischi legati alla transizione energetica e ai cambiamenti climatici, gestendo anche la sicurezza antincendio e la vigilanza sul mercato dei prodotti, in collaborazione con enti di ricerca.

*4) Direzione Centrale per le Risorse Umane:* ottimizza il reclutamento, lo sviluppo delle carriere e il benessere psico-fisico del personale del Corpo nazionale, ivi

compreso anche il personale volontario e quello del servizio civile.

5) *Direzione Centrale per la Formazione*: si occupa della progettazione formativa del personale, affrontando le nuove sfide emergenziali e promuovendo competenze digitali, di *management* e di gestione delle risorse umane.

6) *Direzione Centrale per l'Innovazione Tecnologica e la Digitalizzazione*<sup>28</sup>: coordina le attività di innovazione tecnologica, la sicurezza informatica e lo sviluppo delle infrastrutture IT, in particolare nel contesto delle telecomunicazioni di emergenza e cura la contrattualistica pubblica, mediante il coordinamento e la gestione delle procedure per l'affidamento di contratti di appalto di lavori, servizi e forniture.

7) *Direzione Centrale per l'Amministrazione Generale*: gestisce le relazioni internazionali, la promozione delle attività dipartimentali e il coordinamento delle risorse finanziarie, con particolare attenzione all'accesso a fondi e programmi finanziati a livello europeo e internazionale.

8) *Direzione Centrale per l'Attività Ispettiva e gli Affari Legali*: accentra e coordina le funzioni legali ed ispettive, mediante la gestione del contenzioso giudiziale e stragiudiziale relativo alle controversie di interesse di tutto il Dipartimento e fornisce consulenza legale alle strutture centrali e territoriali, in un'ottica deflativa del contenzioso.

9) *Direzione Centrale per la Salute*: coordina tutte le attività sanitarie del Corpo, tra cui la sorveglianza sanitaria e la gestione delle emergenze sanitarie, migliorando l'efficienza del sistema sanitario del Corpo, in particolare durante eventi emergenziali.

10) *Direzione Centrale per la Programmazione e gli Affari Economici e Finanziari*: si occupa della programmazione finanziaria, della gestione delle spese e della valutazione economica, con un *focus* sulle politiche pubbliche e il recupero dei crediti erariali.

Inoltre, nel provvedimento viene confermato il previgente assetto dei vertici dipartimentali, così come già delineato nel d.P.C.M. n. 78/2019: il Dipartimento è diretto da un *Capo Dipartimento* che svolge le funzioni di indirizzo generale e di coordinamento politico-amministrativo. Le funzioni di Vice-Capo Dipartimento

---

<sup>28</sup> A decorrere non prima del 1° gennaio 2026 verrà istituita una nuova Direzione Centrale, con a capo un dirigente generale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che si occuperà di *cybersecurity* e digitalizzazione ed erediterà le relative funzioni dall'attuale Direzione Centrale per l'Innovazione Tecnologica e la Digitalizzazione e per i Beni e le Risorse Logistiche e Strumentali.

Vicario sono attribuite al *Capo del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco*, nella qualità di vertice del Corpo stesso, al quale competono, oltre ai compiti previsti dalla normativa vigente per la posizione di Capo del Corpo, il coordinamento tecnico-operativo delle direzioni centrali, ai fini del raccordo delle funzioni del Dipartimento con quelle del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Ad un altro vice-Capo Dipartimento è affidata la responsabilità della Direzione centrale per la difesa civile e le attività di protezione civile. Il Capo del Dipartimento può delegare ai vice capi, di volta in volta o in via generale, sue specifiche attribuzioni. Un elemento di novità è rappresentato dalla previsione dell'attribuzione di funzioni vicarie del Capo del Corpo al Direttore Centrale per l'Emergenza, il Soccorso Tecnico e l'Antincendio boschivo.

Al fine del perfezionamento del nuovo impianto organizzativo del Dipartimento e di declinare le specifiche competenze attribuite a ciascun ufficio di livello dirigenziale è prevista, infine, l'adozione di ulteriori decreti ministeriali.

Successivamente al d.P.C.M. n. 179/2023, sono stati, infatti, adottati due decreti ministeriali: il decreto ministeriale 6 giugno 2024, recante *“Ridefinizione degli incarichi di funzione ai dirigenti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco”* e il decreto ministeriale 4 giugno 2024, recante *“Individuazione, nell'ambito del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, dei posti di funzione di livello dirigenziale non generale da attribuire ai viceprefetti ed ai viceprefetti aggiunti, in conseguenza delle modifiche introdotte dall'articolo 4, comma 1, del D.P.C.M. 30 ottobre 2023, n. 179”*.

In particolare, il decreto ministeriale del 6 giugno 2024 va a ridefinire gli incarichi di funzione assegnati ai dirigenti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, al fine di garantire una più efficace organizzazione e gestione delle risorse all'interno del Corpo, alla luce del nuovo assetto organizzativo scaturito dal d.P.C.M. n. 179/2023 e tenuto conto delle effettive esigenze operative.

Il decreto ministeriale del 4 giugno 2024, invece, individua e assegna al personale appartenente alla carriera prefettizia (viceprefetti e i viceprefetti aggiunti) specifici posti di funzione dirigenziale non generale all'interno del Dipartimento dei vigili del fuoco, allo scopo di ottimizzare la struttura organizzativa e le funzioni del Dipartimento stesso.

La riorganizzazione introdotta con il d.P.C.M. n. 179/2023 rappresenta, in definitiva, un passo avanti significativo verso l'efficientamento e l'adeguamento del Corpo nazionale. La finalità del nuovo assetto è, sostanzialmente, quella di mettere il Dipartimento dei vigili del fuoco nelle condizioni di rispondere in modo più

adeguato alle sfide moderne in ambito di *protezione civile, difesa civile e gestione delle emergenze*. La creazione di nuove Direzioni Centrali e la ridefinizione delle funzioni di quelle esistenti ha, infatti, permesso di concentrare le attività strategiche ed operative in tali ambiti.

Si è posto, inoltre, un forte accento sulla *cooperazione internazionale*, sulle *nuove tecnologie e sulla sicurezza digitale*, aspetti cruciali per affrontare le sfide globali in continua evoluzione e per assicurare una più rapida e competente risposta in scenari divenuti, ormai, sempre più complessi.

Una particolare attenzione è stata, poi, riservata anche alle *politiche formative e di gestione delle risorse umane*, con specifico riferimento al *benessere del personale* ed alla *preparazione continua*, specialmente in risposta ai cambiamenti legati alla transizione energetica e ai mutamenti climatici.

Concludendo, con l'adozione del d.P.C.M. n. 179/2023 si è dato il via ad un processo riorganizzativo che è ancora *in fieri* e che è, senza dubbio, suscettibile di miglioramento, nella consapevolezza che un riassetto dipartimentale, che si armonizzi con il più ampio contesto ministeriale, appare fondamentale in relazione alle esigenze di un'operatività divenuta sempre più complessa e globale e per rafforzare la capacità di risposta del Dipartimento dei vigili del fuoco in caso di emergenze, migliorando la gestione e la pianificazione e allineando le strutture del Corpo a scenari futuri che, come si è detto, sono sempre più sfidanti.

## **6. Prospettive future: il nuovo ordinamento. La legge delega 4 aprile 2025, n. 42**

La disciplina del Corpo nazionale dei vigili del fuoco è, come si è visto, da sempre al centro di un'incessante evoluzione normativa.

Il *corpus* normativo che regola l'assetto ordinamentale e organizzativo del Corpo - che via via si è venuto a delineare e ad arricchire - rappresenta una materia viva e va visto in una dimensione dinamica, essendo stato sottoposto, nel tempo, ad una costante opera di aggiornamento legislativo da parte dell'Amministrazione. Ciò, anche in considerazione dell'alta specificità e professionalità che connotano le funzioni ed i compiti del Corpo nazionale, che richiedono un continuo e regolare adeguamento della disciplina alle innovazioni tecnologiche ed alle trasformazioni digitali in atto.

A tal fine, è stata adottata la legge delega 4 aprile 2025, n. 42, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 79 del 4 aprile 2025, recante “*Misure in materia di ordinamento, organizzazione e funzionamento delle Forze di polizia, delle Forze armate nonché del Corpo nazionale dei vigili del fuoco*”.

Tale provvedimento prevede per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco - oltre alla delega al Governo per la disciplina in materia di funzioni, compiti e rapporto di impiego del personale (articolo 12), che sarà di seguito più dettagliatamente illustrata - disposizioni dirette a favorire l'accesso ai ruoli del Corpo nazionale, mediante il differimento del conseguimento del titolo di studio entro la data di svolgimento della prima prova, anche preselettiva, della procedura concorsuale, in luogo dell'originaria previsione, che faceva retroagire il possesso di tale requisito alla data di presentazione della domanda (articolo 13); ulteriori disposizioni relative ad assunzioni fino a 54 unità nella qualifica iniziale del ruolo degli ispettori antincendi, mediante scorrimento della graduatoria del concorso interno espletato nel 2023 e, infine, disposizioni derogatorie, per il periodo del Giubileo del 2025, in merito al venir meno del requisito minimo di permanenza in sede per il trasferimento, a domanda, del personale del ruolo dei vigili del fuoco e di

quello dei ruoli direttivi che espletino funzioni operative (articolo 14).

La legge delega apre per il Corpo nazionale nuove scenari e nuove prospettive riformatrici che, mediante una nuova revisione del vigente assetto ordinamentale e delle funzioni e dei compiti, possano consentire di superare le criticità emerse nel corso della fase attuativa degli ultimi anni, oltre che di far fronte alle esigenze emergenti, come quelle relative alla sicurezza pubblica, alla formazione continua del personale ed alla gestione di situazioni di emergenza divenute sempre più complesse.

Nella medesima ottica, con tale delega, si intendono affrontare, in maniera più strutturale e organizzata, le nuove sfide legate ai cambiamenti climatici ed alla transizione energetica, che rientrano, tra l'altro, espressamente tra gli obiettivi della nuova legge delega.

In particolare, l'articolo 12<sup>29</sup> della legge n. 42/2025 reca la delega al Governo per

---

*29 Articolo 12 “Delega al Governo per la disciplina in materia di funzioni, compiti e rapporto di impiego del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco”- “1. Al fine di consentire al Corpo nazionale dei vigili del fuoco di assicurare gli obiettivi di salvaguardia della vita umana, di incolumità delle persone e di tutela dei beni e dell’ambiente anche in relazione alle criticità connesse ai rischi determinati dai cambiamenti climatici e dalla transizione energetica, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni modificative e integrative dei decreti legislativi 29 maggio 2017, n. 97, e 6 ottobre 2018, n. 127.2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati nel rispetto del seguente principio e criterio direttivo: ottimizzazione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, delle funzioni e dei compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, mediante modifica, revisione e semplificazione del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, e del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, anche con soppressione e modifica dei ruoli e delle qualifiche esistenti ed eventuale istituzione di nuovi appositi ruoli e qualifiche.3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell’interno, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e il Ministro dell’economia e delle finanze, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative a livello nazionale del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di ciascun decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l’espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono comunque essere adottati.4. Dall’attuazione del presente articolo e dai decreti legislativi da esso previsti non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. I decreti legislativi di attuazione della delega contenuta nel presente articolo sono corredate di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura”.*

l'adozione, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, di uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni modificative e integrative dei decreti legislativi 29 maggio 2017, n. 97 e 6 ottobre 2018, n. 127.

Da un esame esegetico del testo normativo, emerge chiaro il modulo procedimentale seguito per la predisposizione della norma di delega, che è così articolato:

- il primo comma individua gli obiettivi e le finalità della legge delega, che sono quelli della *“salvaguardia della vita umana, di incolumità delle persone e di tutela dei beni e dell’ambiente anche in relazione alle criticità connesse ai rischi determinati dai cambiamenti climatici e dalla transizione energetica”*;

- il secondo comma contiene l’indicazione dei principi e criteri direttivi destinati ad indirizzare l’esecutivo nell’adozione del decreto legislativo attuativo, ovvero l’*“ottimizzazione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, delle funzioni e dei compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, mediante modifica, revisione e semplificazione del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, e del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, anche con soppressione e modifica dei ruoli e delle qualifiche esistenti ed eventuale istituzione di nuovi appositi ruoli e qualifiche”*;

- il terzo comma descrive lo specifico *iter* di adozione della delega, che prevede che gli schemi dei decreti legislativi siano adottati dal Governo, su proposta del Ministro dell’Interno, di concerto con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e il Ministro dell’Economia e delle Finanze, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative a livello nazionale del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, previa acquisizione dei pareri della Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo n. 281/1997 e del Consiglio di Stato, che sono resi entro il termine di quarantacinque giorni dalla trasmissione di ciascun schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere;

- il quarto comma delinea il meccanismo finanziario della delega, precisando che dalla sua attuazione non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

In particolare, per quanto concerne tale ultimo profilo, è previsto che la relazione tecnica che accompagna il decreto delegato debba dar conto della *“neutralità finanziaria”* ovvero dei nuovi o maggiori oneri derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura, in applicazione del meccanismo finanziario già sopra descritto (disciplinato dall’articolo 17, comma 2, della legge n. 196/2009 di contabilità e finanza pubblica).

Pertanto, secondo tale previsione normativa, un successivo finanziamento potrà

consentire di impiegare le risorse stanziare per una nuova revisione dell'assetto delle funzioni e dei compiti (d.lgs. n. 139/2006) e, conseguentemente, dell'impianto ordinamentale (d.lgs. n. 217/2005), purché il provvedimento che reca le risorse finanziarie venga adottato antecedentemente all'entrata in vigore del decreto delegato. Ciò per effetto del generale vincolo di copertura finanziaria previsto dall'articolo 81, comma 3, della Costituzione, secondo cui *“ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”*.

A tal fine è stato appena pubblicato, nella Gazzetta Ufficiale del 14 marzo 2025, n. 61, il decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, recante *“Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni”* (cd. *“Decreto P.A.”*) che, all'articolo 6, contiene disposizioni urgenti per il Corpo nazionale, quali la sospensione dal servizio per maternità durante il corso di formazione iniziale, con conservazione della retribuzione e possibilità di partecipare al primo corso utile successivo; l'incremento dei fondi di incentivazione del personale e l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'interno di un fondo con una dotazione finanziaria pari a euro 28.000.000 per ciascuno degli anni 2025 e 2026 e a euro 34.000.000 annui a decorrere dal 2027, per l'adozione di *“provvedimenti normativi volti all'ottimizzazione delle funzioni e dei compiti del personale, permanente e volontario, del Corpo, fermo restando l'armonizzazione del trattamento economico con le Forze di polizia”*.

L'istituzione del suddetto fondo è finalizzata, quindi, a finanziare gli interventi di riordino delle carriere del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Tenuto conto, pertanto, dei contenuti della nuova disposizione di delega, l'Amministrazione ha elaborato un progetto di riforma ordinamentale, in coerenza con i criteri e i principi direttivi ivi previsti.

In linea di continuità con la riforma del 2018, è stata confermata la suddivisione dell'impianto ordinamentale in *due macroaree* corrispondenti ai due procedimenti negoziali:

- 1) Personale non direttivo e non dirigente;
- 2) Personale direttivo e dirigente.

Il progetto di riforma è stato elaborato seguendo tre linee direttrici:

*1) Maggiore efficienza del Corpo nazionale dei vigili del fuoco*

Il progetto di revisione dell'ordinamento è stato preceduto da una preliminare e approfondita disamina delle funzioni espletate dal personale del Corpo nazionale, con l'obiettivo di rendere l'assetto organizzativo del Corpo più funzionale allo svolgimento dei compiti d'istituto e di garantire, quindi, una maggiore efficienza

sia del dispositivo di soccorso sia della gestione tecnico-amministrativa.

## 2) Specificità

Al fine di rafforzare la specificità delle diverse componenti del Corpo nazionale è stato tracciato, nell'ambito di ciascuna macroarea, un percorso di carriera che punta alla crescita professionale all'interno del Corpo. In tale prospettiva, è stato previsto l'accesso dall'esterno unicamente per la qualifica iniziale di ciascun ruolo e una progressione tutta interna per la promozione alle qualifiche superiori fino a quella apicale.

## 3) Formazione ed esperienza professionale

In armonia con il principio della specificità, che impone una valorizzazione delle professionalità del Corpo, da una parte, è stato delineato un percorso formativo a step, calibrato sulle specifiche funzioni, che inizia con il corso di primo ingresso e che accompagna progressivamente il personale fino a fine carriera; dall'altra, si è inteso dare il giusto riconoscimento all'esperienza maturata all'interno del Corpo, quale patrimonio professionale non replicabile dall'esterno. Si fa notare, al riguardo, che la previsione di una formazione continua è, tra l'altro, perfettamente in linea anche con gli indirizzi impartiti con la *Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 16 gennaio 2025*, che evidenzia l'importanza strategica della formazione e la sua dimensione "valoriale", quale strumento fondamentale nella gestione delle risorse umane e fattore decisivo per il rinnovamento delle pubbliche amministrazioni.

La legge delega e il progetto di riforma ordinamentale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco rappresentano, dunque, l'opportunità per operare una revisione strategica e operativa pensata, come si è detto, per rispondere alle sfide moderne della sicurezza pubblica e della protezione civile.

I principali obiettivi della riforma, come delineato nei principi della legge delega, sono l'efficienza, la valorizzazione delle specificità professionali e l'adeguamento alle nuove necessità derivanti dai cambiamenti climatici e dalla transizione energetica. Si intende realizzare un cambiamento strutturale, mediante l'introduzione di nuovi ruoli ed il miglioramento di quelli già esistenti, con l'istituzione, nell'ambito del procedimento negoziale non direttivo e non dirigente, di "un ruolo operativo unico" e di "un ruolo tecnico unico", con un percorso di carriera che privilegia la formazione continua e la valorizzazione dell'esperienza sul campo. In conclusione, la riforma risponde ad esigenze strategiche ed operative di lungo termine, mirando a rendere il Corpo nazionale dei vigili del fuoco ancora più qualificato e competente, oltre che più efficiente e pronto ad affrontare le nuove

sfide tecnologiche, climatiche e sociali.

La logica, che da sempre ispira il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, è quella del miglioramento continuo, che mira a favorire la crescita professionale del personale all'interno del Corpo ed a potenziare la capacità di intervento, di coordinamento e di gestione delle emergenze su scala nazionale ed internazionale. La sfida della riforma, oggi, non è soltanto tecnica o giuridica, ma culturale e strategica: si tratta di costruire un modello organizzativo capace di guardare al futuro, senza perdere di vista l'identità e la missione storica del Corpo, in un equilibrio dinamico tra tradizione e innovazione.

## BIBLIOGRAFIA

**Cartabia M.**

*I decreti legislativi integrativi e correttivi: il paradosso dell'effettività?* in *Rassegna parlamentare* (1997)

**Cecchini A.**

*La riforma dei Vigili del Fuoco: delega legislativa e nuovi assetti organizzativi*, in *Rivista di Diritto Amministrativo*, 12(3), 289-312 (2020)

**Celotto A., Frontoni E.**

s.v. *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano (2002)

**Cossu L.**

*Regolamenti governativi e ministeriali*, estratto dal volume *Dizionario di diritto pubblico* diretto da Sabino Cassese - Coordinatori Mauro Catenacci - Alfonso Celotto - Edoardo Chiti Andrea Gioia - Giulio Napolitano - Livia Salvini, Giuffrè, Milano (2006)

**D'Alessio G.**

s.v. *Vigili del fuoco*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLVI, Milano (1993)

**Ferrari S.**

*La disciplina normativa del Corpo nazionale dei vigili del fuoco: tra delega legislativa e regolamenti*. *Giustizia Amministrativa*, 19 (1), 123-145 (2018)

**Franco A.**

s.v. *Vigili del Fuoco*, in *Enciclopedia Giuridica XXXII*, Roma (1994)

**Landi G.**

s.v. *Servizi antincendi*, in *Novissimo digesto italiano*, App. VII, Torino (1987)

**Lupo N.**

*Lo sviluppo delle deleghe e dei decreti legislativi correttivi*, a cura di U. De Siervo, in *Osservatorio sulle fonti* (1996)

**Meoli C.**

s.v. *Vigili del fuoco*, in *Digesto delle discipline Pubblicistiche*, XV Torino (1999)

**Mirti Della Valle Q.**

s.v. *Pompiere*, in *Digesto italiano*, XVIII, parte II (1906-1912)

**Patrono M.**

*Un utilizzo rinnovato della delega legislativa*, in *Diritto e Società* (1980)

**Ranieri A.M.**

*I vigili del fuoco nella Roma antica*, Roma (1990)

**Ruotolo M.**

*I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in *Corte Costituzionale*, seminario "La Delega Legislativa" (2008)

**Sandulli A.M.**

*Manuale di diritto amministrativo*, Napoli (1989)

**Sempreviva M.T., Cananà A., Malfi S.**

*Il Corpo dei Vigili del Fuoco*, in *Il pubblico impiego non privatizzato* (a cura di) F. Carinci e V. Tenore, Vol. III, Milano (1997)

**Sorrentino F., Caporali G.**

s.v. *Legge* (atti con forza di), in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, UTET GIURIDICA, Torino (1994)

**Strati B.**

*Il prefetto nell'esperienza giuridica romana*, in *Instrumenta*, XX (2000)

**Strati B.**

*Il decreto legislativo n. 217/2005*, in *AA.VV. Codice del pubblico impiego*, Dike Giuridica Editrice, Roma (2011)

**Tosato E.**

*Le leggi di delegazione*, CEDAM, Padova (1931)

## SITOGRAFIA

**Corpo nazionale dei vigili del fuoco:**

<https://www.vigilfuoco.it/>

**Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana:**

<https://www.gazzettaufficiale.it/>

**Camera dei Deputati - Servizio Studi:**

<https://www.camera.it/>

**Senato della Repubblica:**

<https://www.senato.it/>

**Giustizia Amministrativa:**

<https://www.giustizia-amministrativa.it/>



# I QUADERNI

DELLA DIREZIONE CENTRALE  
PER L'ATTIVITÀ ISPETTIVA E GLI AFFARI LEGALI

Il primo volume dei Quaderni della Direzione Centrale per l'Attività Ispettiva e gli Affari Legali inaugura una nuova collana dedicata all'approfondimento delle tematiche normative e organizzative del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Questo numero è dedicato all'evoluzione dell'ordinamento del personale attraverso le tre tappe fondamentali: la normativa di base contenuta nel decreto legislativo n. 217/2005, il successivo riordino con i decreti legislativi n. 97/2017 e n. 127/2018 e la nuova legge delega n. 42/2025 che apre a ulteriori riforme. Il volume offre una visione "dinamica" del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, sempre più chiamato ad affrontare nuove e complesse sfide di una società in continua trasformazione.



## **Bruno Strati**

*Prefetto della Repubblica, Direttore Centrale per l'Attività Ispettiva e gli Affari Legali. Ha pubblicato numerosi articoli e saggi storico-giuridici e professionali nelle diverse materie del Ministero dell'Interno ed in particolare del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.*



## **Barbara Freno**

*Primo Dirigente Logistico-Gestionale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Dirigente dell'Ufficio Studi e Affari Legali della Direzione Centrale per l'Attività Ispettiva e gli Affari Legali. Ha curato la redazione dei testi normativi del riordino dell'ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e ha pubblicato articoli e saggi professionali.*