



CONAPO

SINDACATO AUTONOMO VIGILI DEL FUOCO

"nella nostra autonomia la Vostra sicurezza"

OBIETTIVO CO.NA.PO. 50 % + 1

Segreteria Generale

Vico del Fiore, 21/23 - 54011 - Aulla (MS)

e-mail: nazionale@conapo.it

sito internet www.conapo.it

Roma, 12 Ottobre 2026

Prot. 177/26

**Al Presidente e
ai Componenti della
1ª Commissione permanente
(Affari costituzionali)
Senato della Repubblica
ROMA**

Oggetto: Atto del Governo n. 439. Memoria CONAPO a seguito dell'audizione del 29 settembre 2026. Osservazioni e proposte di modifica dello schema di decreto legislativo di riordino del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

facendo seguito all'audizione del 29 settembre 2026, il CONAPO Sindacato Autonomo Vigili del Fuoco sottopone all'attenzione di codesta Commissione alcune osservazioni e proposte di modifica relative all'Atto del Governo n. 439, affinché possano essere considerate nell'ambito dell'espressione del previsto parere parlamentare.

Le questioni di seguito illustrate approfondiscono le richieste già rappresentate nell'audizione e ulteriori aspetti che meritano particolare attenzione, distinguendo le modifiche alle funzioni e ai compiti del Corpo nazionale, di cui al decreto legislativo n. 139 del 2006, dalle disposizioni ordinamentali e relative al personale, di cui al decreto legislativo n. 217 del 2005.

PARTE PRIMA – MODIFICHE AL DECRETO LEGISLATIVO 8 MARZO 2006, N. 139

TUTELA DELLA RESPONSABILITÀ CIVILE E PENALE NEGLI INTERVENTI DI SOCCORSO E QUALIFICA DI AGENTE DI PUBBLICA SICUREZZA

Il CONAPO ribadisce la necessità di recuperare le disposizioni di tutela della responsabilità civile e penale del personale impegnato negli interventi di soccorso pubblico, presenti nelle precedenti bozze di riordino discusse nel 2025 con le Organizzazioni Sindacali e non riprodotte nel testo trasmesso al Parlamento.

Si chiede una disciplina che tenga conto delle condizioni di necessità e urgenza nelle quali si svolge il soccorso pubblico, della disponibilità dei mezzi e delle risorse e dell'osservanza delle linee guida e delle buone pratiche operative, senza pregiudicare la tutela delle persone coinvolte.

Si ritiene inoltre necessario definire con precisione l'ambito della qualifica di agente di pubblica sicurezza, evitando interpretazioni estensive che attribuiscono poteri non previsti dall'ordinamento, ma anche letture restrittive che ne escludano l'operatività nei soccorsi tecnici in genere. A tale riguardo si rinvia all'allegata nota CONAPO prot. n. 154/26 del 29 settembre 2026, recante osservazioni sul parere interlocutorio n. 1692/2026 del Consiglio di Stato.

**OSSERVAZIONI SULLE PROPOSTE EMENDATIVE DELLA CONFERENZA
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME**

Le osservazioni che seguono riguardano le proposte emendative formulate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel documento del 10 settembre 2026, relativo all'Atto del Governo n. 439. Il parere favorevole è stato condizionato all'accoglimento degli emendamenti n. 3, 9 e 12. Le restanti proposte sono invece non condizionanti. Il CONAPO richiama l'attenzione di codesta Commissione sui possibili effetti di tali modifiche sulle attribuzioni istituzionali, sull'autonomia tecnico-operativa e sull'immediatezza degli interventi del Corpo nazionale, nel rispetto della collaborazione con le autonomie territoriali.

**PRESIDI RURALI E COLLABORAZIONE CON LE REGIONI
SALVAGUARDARE I FINANZIAMENTI VOLONTARI (EMENDAMENTO 3)**

L'emendamento n. 3 proposto dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, posto come condizione del parere favorevole, aggiunge all'articolo 4-bis del d.lgs. n. 139 del 2006, sui presidi rurali, introdotto dall'articolo 241, comma 6, dello schema, la clausola «senza oneri a carico delle Regioni». Una formulazione così ampia rischia di precludere anche finanziamenti regionali volontari, ostacolando il potenziamento del soccorso nelle aree interne. Il CONAPO condivide l'esclusione di obblighi automatici di spesa, ma non di contributi concordati. I presidi rurali riducono i tempi di intervento nelle aree interne e possono concorrere, secondo le rispettive competenze e le intese operative, al contrasto degli incendi boschivi. In tale settore la legge 21 novembre 2000, n. 353, riserva alle Regioni un ruolo centrale nella lotta attiva agli incendi boschivi e, all'articolo 7, comma 3, consente l'impiego di risorse VVF mediante accordi. Già oggi l'articolo 24, comma 9, del d.lgs. n. 139 del 2006 prevede che il Corpo nazionale, sulla base di preventivi accordi di programma, ponga a disposizione delle Regioni «risorse, mezzi e personale per gli interventi di lotta attiva contro gli incendi boschivi», con oneri finanziari a carico delle Regioni stesse.

Sarebbe contraddittorio impedire alle Regioni di finanziare presidi VVF utili anche per attività di loro competenza. Si chiede di escludere i soli oneri obbligatori, «ferma restando la facoltà delle Regioni e degli enti locali di concorrere volontariamente al finanziamento dei presidi rurali mediante accordi o convenzioni».

**INCENDI DI VEGETAZIONE E DI INTERFACCIA URBANO-RURALE
NON RIDURRE LE COMPETENZE DEL CORPO NAZIONALE (EMENDAMENTI 5, 6 E 8)**

Gli emendamenti n. 5 e n. 8 della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome propongono di eliminare, rispettivamente, i riferimenti agli incendi di vegetazione nella disciplina delle competenze operative del Corpo nazionale e agli incendi di vegetazione non boschivi nella disposizione relativa alla banca dati. L'emendamento n. 5 rischia di rendere meno esplicite le attribuzioni operative VVF, mentre l'emendamento n. 8 incide sulla ricognizione di tali eventi senza modificare direttamente i poteri di intervento. Il CONAPO si oppone. Distinguere gli incendi boschivi, oggetto della programmazione e della lotta attiva regionale ai sensi della legge n. 353 del 2000, dagli incendi di vegetazione non boschivi è essenziale per identificare responsabilità e risorse.

Negli incendi di interfaccia urbano-rurale, quando sono minacciati persone e insediamenti, deve restare inequivoca la competenza del Corpo nazionale per il soccorso tecnico urgente. Le direttive AIB distinguono le funzioni del Direttore delle operazioni di spegnimento (DOS) e del Responsabile delle operazioni di soccorso (ROS) VVF. Nel rispetto dei rispettivi ambiti, la salvaguardia delle persone e degli insediamenti è assicurata dal ROS, anche con il concorso del DOS. Il raccordo con il sistema regionale non deve rallentare l'intervento VVF.

Diversamente, l'emendamento n. 6 della stessa Conferenza, che richiama la definizione di interfaccia dell'articolo 2, comma 1-bis, della legge n. 353 del 2000, può chiarire il testo, purché non sia interpretato come una limitazione del soccorso tecnico urgente alle sole zone rientranti nella definizione di interfaccia urbano-rurale. Si chiede di conservare il riferimento agli incendi di vegetazione non boschivi e di interfaccia, salvaguardando le competenze regionali sugli incendi boschivi senza comprimere quelle VVF.

SOCCORSO IN AMBIENTE MONTANO E IMPERVIO

EVITARE LIMITAZIONI ALL'INTERVENTO VVF (EMENDAMENTI 14, 15 E 16)

Gli emendamenti n. 14, n. 15 e n. 16 della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome rischiano, se accolti senza adeguate precisazioni, di rendere meno chiara l'autonomia del soccorso tecnico urgente VVF, di ridimensionare il riconoscimento dell'impiego ordinario della componente aerea e di indebolire il richiamo alle responsabilità di direzione operativa nelle emergenze. Riconoscere il contributo dei volontari del Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico (CNSAS) negli ambienti montani, ipogei e impervi non può significare escludere le squadre del Corpo nazionale dei vigili del fuoco dagli interventi di propria competenza.

La competenza del CNSAS in tali ambienti non è esclusiva. Lo ha chiarito l'Avvocatura generale dello Stato, il cui parere è stato reso noto dal Capo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco con circolare prot. n. 24511 del 20 novembre 2023: il CNSAS ha competenza ad intervenire nelle operazioni di soccorso in territorio montano, in ambiente ipogeo o in zone impervie, «ma non in via esclusiva». Quando tali operazioni si inseriscono in un intervento emergenziale di protezione civile, al Corpo nazionale «spettano compiti di coordinamento delle altre forze in campo», ai sensi dell'articolo 10, comma 1, del d.lgs. n. 1 del 2018. Al di fuori di tale contesto, qualora intervengano anche squadre VVF, al Corpo nazionale «spettano i compiti di coordinamento e direzione delle operazioni», ai sensi dell'articolo 24, comma 1, del d.lgs. n. 139 del 2006. La stessa Avvocatura dello Stato ha precisato che si tratta di principi «derivanti dall'applicazione di norme inderogabili di legge», ai quali «dovranno attenersi gli eventuali accordi» tra i due enti. Diversamente si creerebbero zone nelle quali lo Stato non può intervenire.

L'emendamento n. 14 della Conferenza delle Regioni propone di reintrodurre, nella disciplina dell'opera tecnica di ricerca, soccorso e salvataggio di cui all'articolo 24, comma 2, lettera b), del decreto legislativo n. 139 del 2006, il richiamo al successivo comma 10, che fa espressamente salve le funzioni del Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico (CNSAS). La Conferenza motiva la proposta con l'esigenza di «fare chiarezza nelle competenze in merito alle attività di ricerca e di soccorso in ambiente montano e impervio», ritenuta «fondamentale, a esempio, per le attività delle Centrali NUR NUE 112».

Tale chiarezza è tuttavia già acquisita. L'Avvocatura generale dello Stato, nel parere reso noto con la citata circolare prot. n. 24511 del 20 novembre 2023, ha definito il perimetro delle rispettive competenze proprio al fine di «dirimere divergenze interpretative del vigente quadro normativo che possano riflettersi negativamente nei possibili scenari operativi territoriali», qualificando i principi enunciati come «derivanti dall'applicazione di norme inderogabili di legge». Le funzioni del CNSAS restano peraltro salvaguardate dal comma 10 dello stesso articolo 24, che l'A.G. 439 non modifica in tale parte.

La reintroduzione del richiamo nella lettera b) non aggiungerebbe alcuna tutela al CNSAS, ma rischierebbe di riaprire il contrasto interpretativo che l'Avvocatura ha risolto, alimentando letture che attribuiscono al CNSAS una competenza prioritaria o esclusiva in ambiente montano, ipogeo e impervio. Ne deriverebbe proprio quell'incertezza nell'attivazione dei soccorsi, anche da parte delle centrali operative, che l'emendamento dichiara di voler evitare. Si chiede pertanto di mantenere la formulazione dell'A.G. 439, evitando richiami suscettibili di generare nuovi conflitti interpretativi tra gli organismi di soccorso e tra Stato e volontariato.»

Per le medesime ragioni non deve essere accolto l'emendamento n. 15, che la Conferenza motiva con identica esigenza di chiarezza e che sopprime l'articolo 241, comma 24, lettera f), dello schema. Tale disposizione riconosce, al comma 10 dell'articolo 24 del d.lgs. n. 139 del 2006, l'ordinaria attività di soccorso pubblico svolta dal Corpo nazionale anche con la propria componente aerea, distinguendola dagli interventi di soccorso pubblico integrato con le Regioni e le Province autonome disciplinati dagli accordi. La sua soppressione lascerebbe in vigore una formulazione dalla quale si potrebbe desumere che, nei contesti di particolare difficoltà operativa, l'impiego dei mezzi aerei del Corpo nazionale sia limitato al solo ambito integrato con le Regioni, generando anche in questo caso incertezza anziché chiarezza.

Si chiede inoltre di non accogliere l'emendamento n. 16, che sostituisce il riferimento all'articolo 10 del Codice della protezione civile con l'articolo 13. Sebbene l'articolo 13 sia la disposizione che oggi elenca le strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile, il rinvio all'articolo 10 risulta più pertinente, perché individua espressamente le responsabilità del Corpo nazionale nella direzione e nel coordinamento del soccorso tecnico indifferibile e urgente.

La cooperazione con CNSAS, servizi sanitari e Regioni deve garantire la tempestività dell'attivazione e la certezza della direzione degli interventi ma anche la precisa individuazione delle diverse responsabilità.

RISORSE REGIONALI A SUPPORTO DEL CORPO NAZIONALE (EMENDAMENTO 9)

L'emendamento n. 9 della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, posto come condizione del parere favorevole, prevede la possibilità per le Regioni di mettere a disposizione del Corpo nazionale personale, mezzi e attrezzature mediante convenzioni, qualora le risorse dei Vigili del Fuoco risultino insufficienti a fronteggiare eventi di propria esclusiva competenza.

Pur condividendo il principio della reciproca collaborazione, il CONAPO ritiene che tale possibilità non debba essere subordinata alla preventiva insufficienza delle risorse del Corpo nazionale. Il concorso delle risorse regionali dovrebbe infatti poter essere concordato e programmato anche per rafforzare il dispositivo di soccorso, migliorare la tempestività degli interventi e accrescere la capacità operativa complessiva, senza dover attendere il verificarsi di situazioni di carenza.

Si chiede pertanto di riformulare la disposizione, prevedendo che il supporto regionale possa essere attivato su richiesta del Corpo nazionale, anche nell'ambito di accordi preventivi, nel rispetto delle rispettive competenze e assicurando ai Vigili del Fuoco la direzione e il coordinamento tecnico-operativo degli interventi di propria competenza, nonché adeguate garanzie di sicurezza e interoperabilità.

SCAMBIO DI INFORMAZIONI CON LE AUTORITA' DI PROTEZIONE CIVILE (EMENDAMENTO 10)

L'emendamento n. 10 della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome prevede che le strutture territoriali del Corpo nazionale mettano a disposizione delle strutture afferenti alle Autorità di protezione civile di cui all'articolo 3, comma 1, del d.lgs. n. 1 del 2018, «in tempo reale e a titolo gratuito», dati e informazioni attinenti al contesto emergenziale «previsto ovvero in atto». Il CONAPO ritiene necessario circoscrivere tale obbligo ai dati effettivamente pertinenti alle competenze delle autorità destinatarie, salvaguardando le informazioni riservate connesse alle attività istituzionali del Corpo nazionale e disciplinando modalità e condizioni dello scambio informativo.

SICUREZZA ANTINCENDIO DI AVIOSUPERFICI ED ELISUPERFICI (EMENDAMENTO 11)

L'emendamento n. 11 della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome propone di eliminare l'estensione delle attribuzioni del Corpo nazionale in materia di certificazione e sorveglianza antincendio nelle infrastrutture dell'aviazione generale, comprese aviosuperfici

ed elisuperfici. Il CONAPO ritiene necessario mantenere tale previsione, finalizzata a rafforzare la sicurezza antincendio, ferme restando le competenze dell'ENAC in materia aeronautica.

PARTE SECONDA – MODIFICHE AL DECRETO LEGISLATIVO 13 OTTOBRE 2005, N. 217

TUTELA DEL PERSONALE OPERATIVO DICHIARATO PARZIALMENTE INIDONEO AL SERVIZIO

Il CONAPO ritiene necessario integrare l'articolo 204, comma 3, dello schema, al fine di assicurare una maggiore tutela al personale operativo dichiarato permanentemente inabile al servizio operativo nella forma parziale.

La disposizione, comunque molto migliorativa rispetto all'attuale disciplina, ne prevede l'impiego presso i comandi regionali dei vigili del fuoco, senza stabilire espressamente la conservazione della sede di effettivo servizio. Si chiede pertanto di precisare che l'assegnazione amministrativa al comando regionale non debba comportare anche il trasferimento della sede di servizio, garantendo la permanenza presso il Comando di appartenenza e, ove richiesto e possibile, presso quello di residenza, anche in soprannumero se necessario, in attività compatibili con lo stato di salute.

Si chiede inoltre di salvaguardare espressamente il trattamento economico e previdenziale, le opportunità di progressione di carriera e la partecipazione alle procedure di mobilità, nel rispetto dei requisiti previsti per il ruolo di appartenenza, al fine di evitare che una sopravvenuta condizione sanitaria determini penalizzazioni ulteriori rispetto alle limitazioni funzionali accertate.

VALORIZZAZIONE ECONOMICA DEI CAPI SQUADRA E DEI VICE ISPETTORI ANTINCENDI

Il CONAPO ribadisce quanto rappresentato durante l'audizione in merito al mancato riconoscimento degli incrementi retributivi inizialmente previsti nelle bozze di riordino per il personale del ruolo dei Capi Squadra e dei Vice Ispettori Antincendi, successivamente eliminati dal testo dello schema a seguito delle revisioni operate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Si tratta di una scelta particolarmente penalizzante per il personale al quale sono affidate responsabilità fondamentali nell'organizzazione e nella gestione del soccorso pubblico, che non trovano un adeguato riconoscimento economico.

Lo stesso articolo 11 dello schema attribuisce ai Capi Squadra e ai Capi Squadra Esperti la responsabilità delle squadre di soccorso, la valutazione autonoma degli interventi e dell'impiego di uomini e mezzi in assenza delle professionalità superiori, nonché la redazione e sottoscrizione degli atti relativi agli interventi effettuati.

Ai Vice Ispettori Antincendi sono inoltre attribuite funzioni di coordinamento delle squadre operative, con possibilità di assumere direttamente la responsabilità degli interventi, coordinare più unità operative, sostituire i superiori diretti e ricoprire l'incarico di responsabile di distacco. Tali attribuzioni comportano rilevanti responsabilità decisionali e organizzative, spesso esercitate in situazioni di particolare urgenza e rischio.

A fronte di questo quadro di responsabilità, il ridimensionamento dei benefici economici originariamente previsti nelle bozze discusse nel 2025 con i sindacati appare ancora meno giustificabile. La valorizzazione deve riguardare anche il personale con maggiore anzianità, incluso il Vice Ispettore con scatto convenzionale, per il quale il nuovo inquadramento non determina, secondo i prospetti illustrati in audizione, alcun miglioramento retributivo o di carriera.

Il CONAPO chiede pertanto di recuperare gli incrementi economici previsti nelle precedenti bozze e di riconoscere una specifica indennità mensile di funzione ai Capi Squadra, ai Capi Squadra Esperti e ai Vice Ispettori Antincendi, quale riconoscimento delle responsabilità proprie delle rispettive qualifiche, con particolare attenzione alle funzioni di Capo Partenza, alla direzione delle squadre e al coordinamento operativo degli interventi di soccorso.

Qualora non fosse possibile introdurre tali misure nell'ambito del presente decreto legislativo, si chiede che il loro finanziamento costituisca una specifica priorità del rinnovo contrattuale 2025–2027, utilizzando le risorse già destinate ai fondi per il trattamento economico accessorio del personale, comprese quelle derivanti dal ridimensionamento delle misure originariamente previste nelle precedenti bozze di questo decreto legislativo di riordino.

PROGRESSIONE DI CARRIERA E INQUADRAMENTI DEGLI ISPETTORI ANTINCENDI

Il CONAPO ribadisce la necessità di migliorare i tempi di progressione degli Ispettori Antincendi e dei Sostituti Direttori Antincendi, valutando gli effetti del riordino tanto sul personale già in servizio quanto su quello che accederà in futuro al ruolo.

Il confronto con il decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, nella formulazione vigente, evidenzia che lo schema anticipa alcuni passaggi: la promozione alla prima qualifica superiore è prevista dopo quattro anni, anziché sette, e il raggiungimento della qualifica apicale dopo diciotto anni complessivi di carriera nel ruolo, anziché ventitré, cui si aggiunge lo scatto convenzionale.

Permangono, tuttavia, margini significativi di miglioramento. L'articolo 23 dello schema di decreto richiede quattordici anni di effettivo servizio nella qualifica di Ispettore Antincendi Capo per la promozione a Sostituto Direttore Antincendi, contro i sei anni prospettati nelle precedenti bozze di riordino; l'articolo 24 prevede poi ulteriori dodici anni nella qualifica di Sostituto Direttore per conseguire lo scatto convenzionale.

Si chiede di ridurre il requisito previsto dall'articolo 23, recuperando, ove possibile, la soluzione già prospettata di sei anni, così da rendere effettivamente fruibile la progressione anche al personale che accede al ruolo in una fase avanzata della carriera, tenendo conto che a tale ruolo si accede prevalentemente attraverso procedure interne.

Un'attenzione specifica merita l'articolo 218 sugli inquadramenti iniziali post riordino. Gli Ispettori Antincendi immessi nel ruolo negli anni 2022 e 2023 sono collocati dal 1° gennaio 2026 nella qualifica di Ispettore Antincendi Capo con scatto convenzionale: si tratta di un miglioramento rispetto al mantenimento dell'attuale qualifica fino alle ordinarie scadenze previste dal decreto legislativo n. 217 del 2005.

Al tempo stesso, la loro posizione si differenzia sensibilmente da quella degli attuali Ispettori Antincendi Esperti, direttamente inquadriati come Sostituti Direttori Antincendi con scatto convenzionale.

Si chiede pertanto di verificare la coerenza degli inquadramenti in relazione all'anzianità effettivamente maturata nel ruolo, chiarendo il computo dell'anzianità utile per i successivi passaggi e valutando, se necessario, anche misure transitorie mirate a risolvere le criticità immediate di primo inquadramento.

POTENZIAMENTO DELLE DOTAZIONI ORGANICHE DEI CAPI SQUADRA E VICE ISPETTORI ANTINCENDI E DEGLI ISPETTORI E SOSTITUTI DIRETTORI ANTINCENDI

Accanto alla revisione dei percorsi di carriera, il CONAPO ritiene indispensabile un intervento autonomo di potenziamento delle dotazioni organiche dei Capi Squadra e dei Vice Ispettori Antincendi, nonché degli Ispettori Antincendi e dei Sostituti Direttori Antincendi.

La disponibilità di un numero adeguato di tali professionalità è essenziale per assicurare la responsabilità delle squadre di soccorso, il coordinamento degli interventi, la continuità dei servizi nei Comandi e nei distaccamenti e adeguati sbocchi di carriera, anche in un quadro di armonizzazione con gli altri Corpi dello Stato.

Pur non essendo materia della legge delega, si chiede, anche con provvedimenti legislativi ad hoc, di incrementare effettivamente, mediante una revisione delle dotazioni organiche previste nella Tabella A e con le necessarie coperture finanziarie, i posti destinati ai Capi

Squadra, ai Vice Ispettori Antincendi, agli Ispettori Antincendi e ai Sostituti Direttori Antincendi, in misura commisurata alle carenze rilevate e alle esigenze operative territoriali. L'aumento richiesto deve essere accompagnato da una programmazione delle procedure di accesso e progressione, affinché le maggiori dotazioni si traducano in un concreto rafforzamento del dispositivo di soccorso.

RICONOSCIMENTO E VALORIZZAZIONE DELLE ULTERIORI SPECIALIZZAZIONI OPERATIVE

Il CONAPO ritiene necessario ampliare il riconoscimento professionale ed economico delle qualificazioni operative presenti nel Corpo nazionale. L'articolo 25 disciplina specifici ruoli per le specialità aeronaviganti, nautiche e dei sommozzatori, nonché per le telecomunicazioni, mentre altre attività richiedono percorsi formativi, abilitazioni e competenze di elevata specializzazione.

Si richiede di individuare forme adeguate di riconoscimento per le componenti cinofile, USAR, SAPR e NBCR e per le ulteriori professionalità specializzate.

In tale ricognizione si chiede di assumere quale riferimento anche le qualificazioni specialistiche già riconosciute, per attività comparabili, negli altri Corpi dello Stato (tra cui i cinofili), evitando disparità non giustificate e distinguendo i riconoscimenti ordinamentali dai trattamenti economici accessori, da definire nelle rispettive sedi competenti.

VALORIZZAZIONE DELLA BANDA MUSICALE

Il CONAPO richiama l'esigenza di completare la valorizzazione professionale ed economica del personale della Banda musicale del Corpo nazionale. Le precedenti bozze discusse con i sindacati nel 2025 prevedevano norme di primo inquadramento più favorevoli rispetto a quelle risultanti dallo schema attuale.

Si chiede di rivedere le tempistiche di progressione delle qualifiche e di perseguire l'armonizzazione del trattamento economico degli orchestrali e del maestro direttore con quello delle corrispondenti figure della Banda musicale della Polizia di Stato, nel rispetto delle specifiche competenze professionali e artistiche.

DIRETTIVI AGGIUNTI

IMMEDIATO AVVIO DEI CONCORSI ED ESTENSIONE ANCHE AI RUOLI NON OPERATIVI

Il CONAPO ritiene necessario dare tempestiva attuazione al ruolo dei direttivi aggiunti, previsto dall'articolo 184 dello schema, mediante l'avvio in tempi brevi delle procedure concorsuali interne.

L'articolo 186 prevede, fra i requisiti di partecipazione, un'anzianità di effettivo servizio nel ruolo degli Ispettori Antincendi non inferiore a otto anni, oltre ai prescritti titoli di studio e all'abilitazione professionale. Tale requisito può ritardare considerevolmente l'accesso dei dipendenti già in possesso di laurea e abilitazione, in particolare di coloro che sono entrati nel ruolo degli ispettori negli ultimi anni.

Si chiede pertanto una disposizione transitoria che consenta l'immediato avvio dei concorsi e una riduzione temporanea del requisito ordinario di anzianità per il personale in possesso degli altri requisiti professionali prescritti. Si chiede altresì di valutare l'ampliamento dei titoli di studio ammissibili, purché pertinenti alle effettive funzioni e alle abilitazioni richieste.

Contestualmente, il CONAPO chiede che analoghe opportunità di progressione siano assicurate al personale appartenente ai ruoli non operativi, mediante l'istituzione, in modo speculare, di corrispondenti ruoli dei direttivi aggiunti per ogni settore di impiego, con requisiti di accesso e percorsi coerenti con le specificità professionali dei diversi settori.

**PROGRESSIONE ECONOMICA DEI DIRETTIVI ORDINARI
E DEI DIRETTIVI SPECIALI AD ESAURIMENTO**

Il CONAPO ribadisce l'esigenza di completare l'armonizzazione del trattamento economico del personale direttivo con quello delle corrispondenti qualifiche delle Forze di polizia.

Come rappresentato durante l'audizione, nelle precedenti bozze gli scatti convenzionali dei direttori vicedirigenti erano previsti a dodici e venti anni, mentre lo schema attuale li colloca a tredici e ventitré anni. Pur rappresentando un miglioramento rispetto alla disciplina vigente, la nuova previsione ridimensiona il percorso di armonizzazione inizialmente prospettato. Si chiede di valutare il recupero delle precedenti tempistiche e di compiere un maggiore sforzo per l'allineamento dei direttori vicedirigenti con i vice questori della Polizia di Stato.

Per i direttivi speciali ad esaurimento il secondo scatto convenzionale è previsto dal 1° gennaio 2034, quando una parte significativa del personale interessato potrebbe aver già cessato il servizio. Si chiede pertanto di anticiparne la decorrenza, mantenendo il riconoscimento dei miglioramenti comunque introdotti dallo schema.

**PERSONALE MEDICO - COMPLETARE L'ARMONIZZAZIONE
E POTENZIARE IL SERVIZIO SANITARIO**

Il CONAPO richiama la nota prot. n. 118/25 del 4 agosto 2025, con cui ha chiesto una più incisiva valorizzazione della componente medica del Corpo nazionale, anche in rapporto all'ordinamento della Polizia di Stato e della sanità militare. Si dà atto che lo schema recepisce alcune delle richieste avanzate, in particolare l'estensione delle disposizioni sulla libera professione e l'accesso ai posti riservati per la formazione specialistica, ai sensi dell'articolo 161, commi 5, 8 e 9. Restano tuttavia da superare i disallineamenti retributivi e ordinamentali, da rafforzare l'attrattività delle carriere mediche e da assicurare un'adequata presenza sanitaria sul territorio. La relazione tecnica prevede un incremento di sei posti di dirigente superiore medico e di due posti di primo dirigente medico, ma contestualmente una riduzione di sette posti nel ruolo dei direttivi medici. La rimodulazione migliora quindi il sistema delle carriere ma non potenzia il servizio sanitario come dovrebbe.

Si richiama altresì la necessità di completare l'armonizzazione economica anche del personale medico del Corpo nazionale con le corrispondenti qualifiche della Polizia di Stato. Si chiede inoltre di valutare una progressiva valorizzazione dirigenziale delle professionalità mediche, il potenziamento della dotazione organica e dei presidi territoriali e l'accesso ai percorsi formativi per il conseguimento dei requisiti di medico competente di cui all'articolo 38 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, dando piena attuazione alle previsioni favorevoli già introdotte dallo schema.

SALVAGUARDIA DELLE SPECIFICITÀ DEI RUOLI DIRETTIVI SPECIALISTI

Il CONAPO ritiene necessario salvaguardare l'accesso interno ai ruoli direttivi delle componenti aeronaviganti, nautiche, dei sommozzatori e delle telecomunicazioni, in considerazione delle caratteristiche peculiari delle attività svolte e delle abilitazioni acquisite nei rispettivi reparti.

Come evidenziato nell'audizione, l'eventuale estensione indiscriminata del concorso pubblico alle qualifiche direttive specialistiche rischierebbe di non considerare competenze, brevetti e percorsi formativi strettamente collegati all'organizzazione del Corpo nazionale. Il Consiglio di Stato, nel parere interlocutorio n. 1692/2026, al § 58, ha rilevato che la previsione di un concorso interno riservato al personale del Corpo nazionale «suscita dubbi di compatibilità costituzionale», ritenendo non sufficiente a giustificarla la sola finalità di assicurare uno sviluppo di carriera agli specialisti. Lo stesso parere riconosce tuttavia ammissibile una selezione concorsuale riservata «solo in quanto i criteri utilizzati siano effettivamente

compatibili con il consolidamento dell'esperienza maturata all'interno della stessa pubblica amministrazione».

Il CONAPO ritiene che tale condizione ricorra pienamente nel caso in esame. L'articolo 150, comma 1, dello schema ammette al concorso il solo personale dei ruoli specialistici con la qualifica di ispettore, in possesso dei requisiti e delle abilitazioni previste per l'accesso a tale qualifica nel rispettivo ruolo, oltre che della laurea magistrale in ingegneria o architettura. Il successivo articolo 149 attribuisce ai direttivi specialisti compiti che di tali abilitazioni sono diretta espressione: il direttivo specialista «svolge funzioni connesse ai brevetti e abilitazioni specialistiche possedute», cura l'organizzazione, il coordinamento e la gestione dei nuclei specialistici, «partecipa alle attività di soccorso tecnico urgente specialistiche e, ove necessario, ne assume la direzione» e provvede all'istruzione e alla formazione del personale della propria specialità.

Si tratta di competenze che si formano e si consolidano nei reparti volo, nautici, sommozzatori e delle telecomunicazioni del Corpo nazionale e che una selezione aperta all'esterno non consentirebbe di verificare. Il concorso interno non configura, pertanto, una forma di progressione automatica, ma lo strumento per individuare, tra il personale che ha già conseguito quelle abilitazioni, i più idonei a dirigere servizi ad elevato contenuto tecnico e di sicurezza, nell'interesse del buon andamento e della continuità del soccorso pubblico. Lo stesso articolo 150, comma 3, collega peraltro l'ulteriore concorso riservato alla sussistenza di «carenze di organico nella qualifica di direttivo tali da incidere sulla funzionalità del dispositivo di soccorso».

Si chiede pertanto a codesta Commissione di invitare il Governo, nell'ambito del parere, a preservare l'accesso interno ai ruoli direttivi specialisti, dando accuratamente conto, anche nelle relazioni a corredo dello schema e secondo quanto richiesto dal Consiglio di Stato, della peculiare natura delle abilitazioni richieste, dei tempi necessari per conseguirle e delle esigenze funzionali dei reparti specialistici.

VALORIZZAZIONE DELLE FUNZIONI VICARIE NEI COMANDI PROVINCIALI SEDE DI PRIMO DIRIGENTE

Il CONAPO ritiene necessario un adeguato riconoscimento ordinamentale ed economico delle funzioni vicarie esercitate presso i Comandi provinciali. Il personale direttivo incaricato della sostituzione del Comandante provinciale assume responsabilità organizzative, gestionali e datoriali che devono trovare una valorizzazione coerente.

Lo schema prevede posizioni dirigenziali dedicate alle funzioni vicarie, ma non assicura un riconoscimento equivalente al restante personale direttivo che continua a esercitare tali compiti in quei comandi diretti da un primo dirigente. Si chiede pertanto di superare le disparità di trattamento, prevedendo un adeguato riconoscimento economico delle funzioni vicarie effettivamente svolte anche dal personale privo di qualifica dirigenziale.

COMANDANTI PROVINCIALI COMPLETAMENTO DELL'ELEVAZIONE A DIRIGENTE SUPERIORE
--

Il CONAPO ritiene necessario completare il processo di valorizzazione ordinamentale delle funzioni di Comandante provinciale, prevedendone l'attribuzione alla qualifica di dirigente superiore in tutte le sedi provinciali, al pari degli omologhi della Polizia di Stato.

Lo schema eleva una parte delle posizioni di Comandante provinciale alla qualifica di dirigente superiore, ma consente il conferimento dello stesso incarico anche ai primi dirigenti per una parte residuale di comandi. Ne deriva una diversità di inquadramento a fronte di responsabilità e attribuzioni sostanzialmente analoghe.

Si chiede pertanto di completare l'intervento, in coerenza con l'obiettivo dell'armonizzazione delle funzioni dirigenziali provinciali con quelle delle Forze di polizia, assicurando un inquadramento omogeneo dei titolari dell'incarico.

I TAGLI DEL MEF NON DEVONO PENALIZZARE DUE VOLTE I VIGILI DEL FUOCO RECUPERARE NEL CONTRATTO GLI AUMENTI NON RICONOSCIUTI A SEGUITO TAGLI MEF
--

Il CONAPO richiama l'attenzione di codesta Commissione parlamentare sul fatto che numerosi interventi di valorizzazione economica e professionale del personale, originariamente previsti nelle bozze di riordino discusse con le Organizzazioni Sindacali nel corso del 2025, sono stati successivamente ridimensionati o eliminati a seguito delle verifiche di compatibilità finanziaria operate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, come già evidenziato nei precedenti capitoli.

Al riguardo, la Relazione tecnica allegata all'Atto del Governo n. 439 riporta, nel quadro degli oneri e della copertura finanziaria, la voce "Incremento fondi incentivanti del personale", con risorse pari a 10.532.024 euro per il 2026, 10.501.088 euro per il 2027 e 13.121.593 euro annui a decorrere dal 2028. L'articolo 235, comma 3, e l'Allegato 1 dello schema ne prevedono la destinazione ai fondi per il trattamento economico accessorio del personale.

Si tratta di risorse già comprese negli stanziamenti destinati al riordino e assegnate ai fondi per il trattamento accessorio, la cui disponibilità deve essere salvaguardata integralmente a favore del personale del Corpo nazionale. Gli incrementi economici previsti nelle precedenti bozze e tagliati dal MEF non sono stati riconosciuti al personale: la mancata attuazione di tali misure rende necessario un recupero in sede contrattuale, attraverso i fondi già finanziati e nel rispetto delle rispettive destinazioni, evitando un'ulteriore penalizzazione per i lavoratori interessati.

Il CONAPO chiede pertanto che tali risorse siano effettivamente messe a disposizione della contrattazione relativa al triennio 2025–2027 e destinate prioritariamente, nell'ambito dei rispettivi fondi, al riconoscimento di specifiche indennità accessorie in favore del personale al quale erano originariamente rivolti gli incrementi economici o di carriera successivamente eliminati o ridimensionati dal MEF.

In particolare, si ritiene necessario che la contrattazione tenga conto delle qualifiche e delle professionalità maggiormente penalizzate dalle revisioni dello schema, a partire dai Capi Squadra, dai Vice Ispettori Antincendi e dagli Ispettori, assicurando un riconoscimento economico coerente con le responsabilità e le funzioni effettivamente esercitate.

Le risorse stanziare per valorizzare i vigili del fuoco devono rimanere ai vigili del fuoco, anche quando le misure originariamente previste non abbiano trovato accoglimento nel testo definitivo del riordino.

CONCLUSIONI PER A.G. 439

Il CONAPO ritiene doveroso evidenziare che lo schema di decreto legislativo in esame contiene numerose disposizioni migliorative per il personale del Corpo nazionale, sotto il profilo ordinamentale, professionale ed economico, delle quali si apprezza la portata e che, per ragioni di sintesi, non sono state singolarmente richiamate nella presente memoria. Le osservazioni formulate si concentrano volutamente sugli aspetti ancora suscettibili di miglioramento e non devono pertanto essere interpretate come un giudizio negativo sul riordino, del quale si auspica, al contrario, la tempestiva adozione.

Il CONAPO confida che codesta Commissione voglia tenere conto, nell'espressione del parere sull'Atto del Governo n. 439, delle osservazioni sopra formulate, sollecitando il recepimento delle modifiche che possono essere introdotte nell'attuale fase di adozione del provvedimento, in modo da rendere il riordino più equilibrato e coerente con le esigenze del personale e con l'efficienza del servizio di soccorso pubblico.

Le risorse stanziare per il riordino devono mantenere la finalità di completare il percorso di armonizzazione economica con le Forze di polizia e di valorizzare le particolari responsabilità del personale del Corpo nazionale.

L'articolo 6, comma 3, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 maggio 2025, n. 69, nel disciplinare il finanziamento del riordino, stabilisce espressamente che resta ferma «l'armonizzazione del trattamento economico con quello del personale delle Forze di polizia». A tale finalità concorre il fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno, con una dotazione di 49,7 milioni per il 2026, 51,2 milioni per il 2027 e 56,2 milioni annui a decorrere dal 2028. Il richiamo legislativo all'armonizzazione deve quindi orientare l'utilizzo di tali risorse al recupero dei divari ancora esistenti tra qualifiche e funzioni comparabili, ferma restando, ove possibile, la valorizzazione delle peculiari responsabilità e condizioni d'impiego del personale del Corpo nazionale.

Per gli interventi economici che non dovessero trovare accoglimento nell'attuale provvedimento, si chiede di salvaguardare le risorse originariamente destinate a tale finalità, comprese quelle non impiegate per le misure espunte dalle precedenti bozze a seguito dell'iter di bollinatura economica del MEF, affinché possano essere recuperate, mediante gli strumenti normativi e finanziari appropriati, nell'ambito del rinnovo contrattuale 2025–2027.

Il CONAPO ritiene altresì necessario che le questioni non risolvibili nell'attuale fase siano affrontate con successivi decreti legislativi correttivi e integrativi del riordino. A tal fine si chiede che il Governo e il Parlamento prevedano, ove necessario, un'apposita base legislativa che consenta tali interventi correttivi, con tempi definiti, senza subordinare a tale successivo percorso l'adozione del decreto legislativo oggi all'esame.

Rimane, infatti, prioritaria la tempestiva conclusione del riordino, da anni atteso da gran parte del personale del Corpo nazionale. L'urgenza riguarda in modo particolare i dipendenti prossimi al collocamento a riposo, per i quali il protrarsi dei tempi rischia di ridurre o vanificare la concreta possibilità di beneficiare delle nuove disposizioni.

Il CONAPO chiede pertanto di dare corso senza ulteriori ritardi all'adozione del decreto legislativo, salvaguardando gli effetti giuridici ed economici previsti dal 1° gennaio 2026, e di riservare ai successivi interventi correttivi e al rinnovo contrattuale le modifiche che non sia effettivamente possibile approvare nell'immediato.

* * *

PREVIDENZA DEDICATA PER IL PERSONALE DEL CORPO NAZIONALE DEI VIGILI DEL FUOCO

Pur trattandosi di materia distinta dal presente riordino, il CONAPO intende cogliere l'occasione dell'esame parlamentare dell'Atto del Governo n. 439 per portare espressamente all'attenzione del Presidente e dei Componenti della 1ª Commissione permanente del Senato la problematica, ancora irrisolta, della previdenza dedicata per il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, congiuntamente alle Forze di polizia e alle Forze armate, e rappresentare l'urgenza di dare attuazione alle misure già previste dal legislatore. Non si tratta di istituire un nuovo intervento privo di copertura. L'articolo 1, commi 95, 96 e 97, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, in relazione alla specificità riconosciuta dall'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, ha già istituito un fondo destinato a misure compensative e integrative di natura previdenziale, con una dotazione iniziale di 20 milioni di euro per il 2022, 40 milioni per il 2023 e 60 milioni annui dal 2024.

Successivamente, l'articolo 1, comma 350, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, ha espressamente previsto la decorrenza delle misure dal 1° gennaio 2022 e ne ha riferito la finalità compensativa al personale che cessa dal servizio. Il successivo comma 351 ha incrementato il fondo di ulteriori 5 milioni di euro per il 2024 e 10 milioni per il 2025.

Da ultimo, l'articolo 1, comma 182, della legge 30 dicembre 2025, n. 199, ha disposto nuovi incrementi delle risorse destinate alle misure compensative, ovvero 20 milioni di euro per il 2026, 40 milioni annui per ciascuno degli anni dal 2027 al 2029 e 30 milioni annui a decorrere dal 2030. Sussiste dunque un quadro legislativo e finanziario che non può rimanere privo di concreta attuazione.

Il CONAPO chiede pertanto l'immediata apertura di un confronto con le rappresentanze sindacali e l'adozione dei necessari provvedimenti normativi e attuativi, finalizzati a compensare gli effetti penalizzanti del sistema contributivo per il personale soggetto a limiti ordinamentali di età e a particolari condizioni di impiego, anche attraverso un incremento dei coefficienti di trasformazione del montante contributivo in rendita pensionistica, come da tempo sostenuto dalla scrivente Organizzazione Sindacale.

L'intervento deve tenere conto della decorrenza dal 1° gennaio 2022 già prevista dalla legge, tutelando anche il personale cessato dal servizio a partire da tale data, con le modalità e le coperture finanziarie necessarie. Si chiede inoltre di garantire l'effettiva utilizzazione delle risorse stanziare e il loro adeguato rifinanziamento ove occorra.

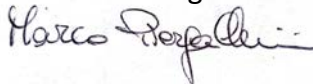
Il CONAPO confida nell'attenzione e nella sensibilità istituzionale di codesta Commissione affinché si possa giungere, senza ulteriori ritardi, all'adozione di un riordino che contiene importanti miglioramenti per il personale, senza rinunciare a correggerne le criticità ancora presenti e ad affrontare, nelle sedi competenti, le ulteriori questioni rimaste irrisolte, a partire dalla previdenza dedicata.

L'obiettivo non è rallentare il riordino, ma renderlo quanto più possibile equo ed efficace, assicurando al personale del Corpo nazionale, quotidianamente impegnato nella sicurezza dei cittadini, il riconoscimento concreto delle proprie responsabilità, professionalità e condizioni di impiego.

Distinti saluti.

IL SEGRETARIO GENERALE
CONAPO Sindacato Autonomo VVF

Marco Piergallini



Allegato: nota CONAPO prot. n. 154/26 del 29 settembre 2026, con estratto del parere interlocutorio n. 1692/2026, § 9.1, del Consiglio di Stato.



CONAPO

SINDACATO AUTONOMO VIGILI DEL FUOCO

"nella nostra autonomia la Vostra sicurezza"

OBIETTIVO CO.NA.PO. 50 % + 1

Segreteria Generale

Via del Fiore, 21/23 - 54011 - Aulla (MS)

pec: conapo.nazionale@pec.it

e-mail: nazionale@conapo.it

sito internet www.conapo.it

Roma, 29 Settembre 2026



**Alla Sezione Consultiva per gli Atti Normativi
del Consiglio di Stato
Palazzo Ossoli
Piazza della Quercia, 1
00186 ROMA**

Prot. 154/26

**Oggetto: Consiglio di Stato – Affare n. 00838/2026, parere interlocutorio n.01692/2026.
Osservazioni sulla qualifica di agente di pubblica sicurezza del personale
del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.**

**IL LIMITE DELL'ARTICOLO 8, PRIMO COMMA, DELLA LEGGE N. 1570/1941
COMPRENDE, OLTRE AL SERVIZIO ANTINCENDI,
ANCHE I SOCCORSI TECNICI IN GENERE**

Ecc.mo Presidente

della Sezione Consultiva per gli Atti Normativi del Consiglio di Stato,

abbiamo letto con grande attenzione il parere interlocutorio in oggetto che codesta Sezione ha reso sullo schema di decreto legislativo recante «Disciplina in materia di funzioni, compiti e rapporto di impiego del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco». **Sul punto della qualifica di agente di pubblica sicurezza, ci permettiamo di offrire un contributo giuridico.**

Il tema tocca da vicino il personale che rappresentiamo, e la Sezione ha espressamente riservato la propria valutazione definitiva all'esito dell'interlocuzione in corso. Lo facciamo con il massimo rispetto per la funzione consultiva e nella sola speranza di essere utili.

Al paragrafo 9.1 la Sezione ha esaminato le disposizioni dello schema che attribuiscono la qualifica di agente di pubblica sicurezza (articoli 2, comma 3, 136, comma 1, e 149, comma 1).

Con riferimento all'articolo 2, comma 3, la relazione illustrativa dell'Amministrazione afferma che tale previsione «non ha natura giuridica costitutiva di una nuova attribuzione di qualifiche, ma natura ricognitiva e confermativa» di quanto già disciplinato dall'articolo 8 della legge 27 dicembre 1941, n. 1570.

Codesta Ecc.ma Sezione ha osservato invece che l'intervento «pare connotato da una portata in parte innovativa, peraltro in assenza di specifici criteri della legge delega che abilitino ad intervenire in tal senso».

A fondamento di questa conclusione codesta Sezione ha osservato che la qualifica di agente di pubblica sicurezza è conferita dall'articolo 8 «non tout court, bensì unicamente in relazione al servizio antincendi».

La Sezione lo ha desunto dall'intitolazione della legge 1570/1941 «Nuove norme per l'organizzazione dei servizi antincendi», e dal non più vigente articolo 1, nel quale il richiamo ai soccorsi tecnici sarebbe stato «principalmente riferito a finalità di "protezione antiaerea"».

Secondo la Sezione, lo schema di decreto legislativo all'esame collega invece la qualifica di agente di pubblica sicurezza all'esercizio delle funzioni del Corpo, funzioni «all'evidenza molto più ampie e articolate del mero servizio antincendi». Di qui la ritenuta portata innovativa dell'intervento.

La Sezione ha quindi chiesto all'Amministrazione di rivalutare l'attribuzione della qualifica di pubblica sicurezza, limitandone l'ambito oggettivo in coerenza con l'articolo 8 della legge 27 dicembre 1941, n. 1570, e di scegliere tra due strade: lasciare la disciplina nell'articolo 8, primo comma della legge n.1570 del 1941, oppure riportarla nel nuovo decreto abrogando la norma del 1941.

Ha inoltre rilevato una non coincidenza tra il perimetro soggettivo dello schema e quello dell'articolo 8 della legge 27 dicembre 1941, n. 1570, che si riferisce a tutti gli appartenenti ai Corpi «sia permanenti che volontari».

Desideriamo anzitutto dare atto del merito di codesto Consiglio di Stato. Se l'articolo 8, primo comma, della legge 27 dicembre 1941, n. 1570 è ancora in vigore, lo si deve anche all'osservazione formulata dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nel parere reso nell'adunanza del 13 febbraio 2006 (N. della Sezione 432/2006, richiamato nel parere interlocutorio in esame come parere n. 1524/2006).

Su quella medesima questione il CONAPO era intervenuto, prima dell'adunanza del 13 febbraio 2006, con [nota prot. n. 031/2006 del 25 gennaio 2006](#), indirizzata al Presidente del Consiglio di Stato, segnalando che lo schema di decreto allora in esame prevedeva l'abrogazione dell'articolo 8 della legge n. 1570/1941 senza riprodurre la qualifica di agente di pubblica sicurezza e chiedendo che tale profilo fosse valutato in sede di parere. Già in quella nota il CONAPO richiamava, a sostegno della permanenza della qualifica di agente di pubblica sicurezza, il parere della Sezione I del Consiglio di Stato n. 1571/78 del 12 gennaio 1979 e l'ordinanza della Sezione IV n. 245/1999, di cui si dirà più avanti.

Condividiamo che la qualifica di agente di pubblica sicurezza dei vigili del fuoco operi entro i limiti posti dall'articolo 8, comma 1, della legge 27 dicembre 1941, n. 1570. Il nostro contributo riguarda precisamente il contenuto di tali limiti, che, a nostro sommo avviso, non coincide con il solo servizio antincendi.

L'articolo 8, primo comma, della Legge 27 dicembre 1941, n. 1570 dispone nel testo vigente che «Ai fini della presente legge e nell'esercizio delle loro funzioni, gli appartenenti ai Corpi dei vigili del fuoco, sia permanenti che volontari, sono agenti di pubblica sicurezza e godono, nei viaggi per servizio, degli stessi benefici concessi agli agenti della forza pubblica circa l'uso dei pubblici trasporti statali, provinciali e comunali».

Il limite è dunque duplice. Finalistico («ai fini della presente legge») e funzionale («nell'esercizio delle loro funzioni»).

Il limite finalistico rinvia alle finalità e alle funzioni disciplinate dalla legge n. 1570 del 1941, nei termini risultanti dalle disposizioni tuttora vigenti.

Qui emerge un dato che ci sembra meritevole di attenzione. L'articolo 35, comma 1, lettera d), del D.Lgs. 8 marzo 2006, n. 139, nel fare salvo l'articolo 8, primo comma, ha fatto salvi nello stesso tempo anche altri articoli della legge, ovvero ha abrogato la «legge 27 dicembre 1941, n. 1570, ad eccezione degli articoli 7, quarto comma; 8, primo comma; 9 fino alla attuazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 6, comma 1; 13, quarto comma; 18; 19; 22; 24; 30».

Tra questi, l'articolo 22, primo comma è quindi ancora vigente e stabilisce che «Tutti i servizi pubblici di prevenzione e di estinzione incendi e dei soccorsi tecnici in genere sono assunti, nell'ambito dell'intera provincia, dal Corpo dei vigili del fuoco.»

L'articolo 24, primo comma, anch'esso vigente, dispone che «Il servizio di estinzione incendi e dei soccorsi tecnici importa l'applicazione delle norme vigenti in materia e l'adozione dei provvedimenti all'uopo necessari ed è esercitato a giudizio e sotto la responsabilità del comandante dei reparti di soccorso».

Il secondo comma del medesimo articolo 24, anch'esso vigente, aggiunge che «I comandanti delle Forze armate e di polizia, eventualmente intervenuti sul luogo del sinistro per mantenere l'ordine pubblico, debbono agire in conformità delle disposizioni di carattere tecnico impartite dallo stesso comandante».

La legge 1570/1941 colloca dunque il servizio dei soccorsi tecnici, e non il solo servizio antincendi, in un contesto in cui la tutela dell'ordine pubblico è presente e deve coordinarsi con la direzione tecnica del soccorso affidata ai vigili del fuoco.

La «presente legge» cui rinvia l'articolo 8 della legge 27 dicembre 1941, n. 1570 comprende quindi ancora oggi, espressamente, i soccorsi tecnici in genere.

Non si tratta, pertanto, di ricostruire il significato dell'articolo 8 mediante disposizioni storiche ormai prive di vigore, ma di coordinare tra loro disposizioni che il legislatore del riassetto del 2006 ha espressamente mantenuto in vigore. La contemporanea salvezza dell'articolo 8, primo comma, e degli articoli 22 e 24 della legge 1570/1941 assume, sotto questo profilo, uno specifico rilievo interpretativo ai fini dell'individuazione del limite finalistico espresso dalla formula «ai fini della presente legge».

LA QUALIFICA DI AGENTE DI PUBBLICA SICUREZZA E I SOCCORSI TECNICI NELLA DISCIPLINA ORIGINARIA

Codesta Sezione ha fondato la lettura restrittiva anche sulla genesi della disposizione e sul richiamo alla protezione antiaerea. La ricostruzione della disciplina originaria che segue non costituisce il fondamento della tesi qui sostenuta, che riposa sulle disposizioni tuttora vigenti sopra richiamate, ma ne offre conferma anche sul piano storico.

La qualifica di agente di pubblica sicurezza non nasce con la legge 27 dicembre 1941, n.1570. Essa risulta già attribuita dall'articolo 10 del Regio decreto legge 10 ottobre

1935, n. 2472, che, nel testo originario, disponeva: «Ai fini del presente decreto e nell'esercizio delle loro funzioni, gli ufficiali ed il rimanente personale (sottufficiali e truppa), permanente e volontario, sono agenti di P.S., colle modalità che verranno fissate dal regolamento».

Lo stesso decreto, all'articolo 1, poneva alla diretta dipendenza del Ministero dell'interno «il Corpo pompieri per la prevenzione ed estinzione incendi e per soccorsi tecnici in genere». La qualifica di agente di pubblica sicurezza risulta dunque già collegata, fin dal 1935, ad un complesso di funzioni comprendente non soltanto la prevenzione e l'estinzione degli incendi, ma anche i soccorsi tecnici in genere, in una disciplina che non conteneva alcun riferimento alla protezione antiaerea.

Lo stesso Regio decreto, all'articolo 9, già descriveva i soccorsi tecnici nei termini poi ripresi, sostanzialmente invariati, dall'articolo 25 della legge n. 1570 del 1941.

Il limite della qualifica passa poi nell'articolo 8 del Regio decreto legge 27 febbraio 1939, n. 333, recante «Nuove norme per l'organizzazione dei servizi antincendi», che nel testo originario disponeva: «Ai fini del presente decreto e nell'esercizio delle loro funzioni, gli appartenenti ai Corpi provinciali, sia permanenti che volontari, sono agenti di pubblica sicurezza».

Sotto quello stesso titolo, l'articolo 1 del decreto del 1939, poi riprodotto nell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1941, n. 1570, affidava al Corpo la tutela dell'incolumità delle persone e della salvezza delle cose «mediante la prevenzione e l'estinzione degli incendi e l'apporto di soccorsi tecnici in genere, anche ai fini della protezione antiaerea».

L'avverbio «anche» ci pare significativo. La protezione antiaerea vi compare come una finalità in più, aggiunta ai soccorsi tecnici «in genere», e non come la loro ragion d'essere. Lo conferma l'articolo 25 della medesima legge, oggi abrogato, che, in termini coincidenti sul punto con l'articolo 24 del regio decreto legge 27 febbraio 1939, n. 333, descriveva i soccorsi tecnici in termini del tutto svincolati dalla dimensione bellica chiarendo che «Il servizio dei soccorsi tecnici implica essenzialmente: a) l'opera tecnica di soccorso in occasione di improvvisa o minacciante rovina di edifici, di frane, di piene, di alluvioni o di altra pubblica calamità; b) la rimozione di eventuali ostacoli che intralciano la circolazione stradale; c) l'intervento in tutti i casi in cui l'opera dei vigili del fuoco può tornare utile alla salvezza delle persone e delle cose; d) l'intervento in tutti gli altri casi previsti dalle leggi e dai regolamenti vigenti».

Il riferimento ai “servizi antincendi” contenuto nel titolo della disciplina ha dunque sempre convissuto, nel medesimo testo normativo, con l'attribuzione al Corpo dei soccorsi tecnici in genere. Non pare pertanto possibile desumere dal solo titolo della legge un limite della qualifica di agente di pubblica sicurezza che il contenuto delle sue disposizioni non esprime.

DAI SOCCORSI TECNICI AL SOCCORSO PUBBLICO CONTINUITÀ E ATTUALIZZAZIONE DELLE FUNZIONI
--

I «soccorsi tecnici in genere» contemplati dalla legislazione storica trovano oggi la loro evoluzione e sistematica collocazione nella funzione istituzionale del «soccorso pubblico». Il decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139 dedica infatti il Capo IV al

«Soccorso pubblico» e, all'articolo 24, comma 2, lettera a) ricomprende nell'opera tecnica di soccorso gli interventi in occasione di incendi, incontrollati rilasci di energia, crolli strutturali, incidenti ferroviari, stradali e aerei, frane, piene, terremoti, alluvioni e altre pubbliche calamità nell'ambito degli eventi di protezione civile. Non vi è, sotto questo profilo, alcuna discontinuità rispetto ai «soccorsi tecnici in genere» già contemplati dalla legislazione del 1935 e del 1941, ma la loro evoluzione e più compiuta sistematizzazione nell'ordinamento vigente del Corpo.

Anche il rapporto con la protezione antiaerea conferma tale continuità. Quando la legge n. 1570 del 1941 ha inteso riferirsi alla protezione antiaerea lo ha fatto espressamente e distintamente (articolo 1 e articolo 22, secondo comma) mentre l'articolo 22, primo comma, tuttora vigente, continua a riferirsi autonomamente ai «servizi pubblici di prevenzione e di estinzione incendi e dei soccorsi tecnici in genere». Analogamente, l'articolo 1 del decreto legislativo n. 139 del 2006 stabilisce oggi che il Ministero dell'interno, per mezzo del Corpo nazionale, «assicura, anche per la difesa civile, il servizio di soccorso pubblico e di prevenzione ed estinzione degli incendi». Anche nell'ordinamento vigente la finalità ulteriore della difesa civile non assorbe né identifica la funzione di soccorso pubblico.

La continuità da verificare non è dunque soltanto tra il servizio antincendi contemplato dalla legislazione del 1941 e le molteplici funzioni oggi attribuite al Corpo, ma tra i «soccorsi tecnici in genere», già compresi nell'ordinamento storico e già collegati alla qualifica di agente di pubblica sicurezza, e l'attuale funzione di soccorso pubblico. È su questo nucleo funzionale, comune alla disciplina storica e a quella vigente, che deve essere verificata la continuità dell'ambito della qualifica.

IL SOCCORSO E LA TUTELA DELL'INCOLUMITÀ NELL'AMBITO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
--

L'evoluzione dalla nozione storica di «soccorsi tecnici in genere» alla vigente funzione di «soccorso pubblico» non sottrae tale attività all'ambito della pubblica sicurezza.

Per il profilo che qui interessa, il soccorso pubblico, nella misura in cui è diretto alla salvaguardia della vita e dell'incolumità delle persone, si colloca nell'ambito funzionale della pubblica sicurezza. È lo stesso ordinamento generale della pubblica sicurezza a confermare tale relazione. L'articolo 1 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 ricomprende tra i compiti dell'autorità di pubblica sicurezza la tutela della sicurezza e dell'incolumità dei cittadini e il soccorso nei pubblici e privati infortuni. In termini analoghi, l'articolo 34 del R.D. 31 agosto 1907, n. 690 dispone che gli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza «vegliano al mantenimento dell'ordine pubblico, all'incolumità e alla tutela delle persone e delle proprietà» e «prestano soccorso in casi di pubblici e privati infortuni».

La tutela mediante soccorso della vita e dell'incolumità delle persone non è dunque estranea alla pubblica sicurezza, ma appartiene alle funzioni che l'ordinamento generale espressamente vi riconduce. In questa prospettiva, l'attuale soccorso pubblico non rappresenta, per il profilo qui considerato, una funzione nuova e distinta rispetto ai soccorsi tecnici cui era già collegata la qualifica, ma l'evoluzione ordinamentale di quella medesima funzione di tutela dell'incolumità.

Inoltre, la lettura che proponiamo non è nuova nella giurisprudenza e nella funzione consultiva di codesto Consiglio di Stato.

I PRECEDENTI SULLA NATURA DI PUBBLICA SICUREZZA DELLE FUNZIONI DEL CORPO
--

Nel 1979 la Sezione I del Consiglio di Stato, con il parere n. 1571/78 reso nell'adunanza del 12 gennaio 1979 e trasmesso dal Ministero dell'Interno con Circolare n. 19/MI.SA. (79) 11 del 9 agosto 1979, ha affermato che «il servizio di prevenzione e estinzione incendi, nonché quello, più in generale, di tutela della incolumità delle persone rientrano nell'ambito della c.d. "attività di pubblica sicurezza", di cui essi debbono considerarsi una specificazione *ratione materiae*».

Nello stesso parere la Sezione ha osservato che, ai sensi dell'articolo 1 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773, costituisce «compito naturale e indefettibile dell'autorità della P.S., tra gli altri, il vegliare sulla incolumità dei cittadini, il curare l'osservanza delle leggi e dei regolamenti nonché il portare soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni».

La Sezione ha inoltre enunciato il principio secondo cui «tutte le volte che la normativa speciale sugli incendi e gli altri eventi calamitosi non copra per l'intero l'area dei possibili accadimenti, deve allora far capo, allo scopo di colmare la lacuna, alle norme generali in tema di polizia amministrativa di sicurezza» e ha individuato tra i compiti del Corpo la esplicazione di «servizi e soccorsi tecnici in genere per la tutela della incolumità delle persone», richiamando a tal fine gli articoli 1 e 25 della legge 27 dicembre 1941, n. 1570.

Il parere n. 1571/78 assume quindi particolare rilievo ai fini della questione qui esaminata, poiché riconduce espressamente alla pubblica sicurezza non soltanto il servizio di prevenzione ed estinzione degli incendi, ma, più in generale, la tutela dell'incolumità delle persone e i servizi e soccorsi tecnici ad essa diretti.

Nel 1998 la Sezione IV del Consiglio di Stato, con ordinanza del 20 ottobre 1998, n. 245, depositata il 4 marzo 1999, resa sui ricorsi promossi da Antonio Brizzi, fondatore del CONAPO, ed altri, ha affermato che le funzioni istituzionali del Corpo «sono di polizia di sicurezza ed, in generale, di tutela dell'incolumità delle persone nell'ambito della c.d. attività di pubblica sicurezza» e ha osservato, a conferma, che i vigili del fuoco «svolgono istituzionalmente, e non solo occasionalmente, attività finalizzata alla tutela della pubblica sicurezza».

La stessa ordinanza ha dato atto che ai vigili del fuoco spetta, in forza delle disposizioni di legge allora vigenti, tra le quali l'articolo 8, primo comma, della legge 27 dicembre 1941, n. 1570, la qualifica di agenti di pubblica sicurezza, con i «connessi poteri» indicati dagli articoli 16 e 82 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773, e ha rilevato che essi restano soggetti ai poteri di direzione e vigilanza del Prefetto e «alle particolari responsabilità proprie degli agenti della forza pubblica».

Nel 2006 infine, il parere reso dalla Sezione Consultiva per gli Atti Normativi del Consiglio di Stato, nell'adunanza del 13 febbraio 2006 (N. della Sezione 432/2006) osservava che «In mancanza di ragioni valide, tale previsione dovrà essere reinserita anche al fine di facilitare l'opera di prevenzione dei Vigili del fuoco, per i quali non sembra sufficiente l'attribuzione di funzioni di polizia giudiziaria, esercitate sotto il

controllo della magistratura e quindi più anguste di quelle consentite dalla qualifica di agente di pubblica sicurezza».

Questi principi mostrano come la precisa individuazione dell'ambito nel quale opera la qualifica di agente di pubblica sicurezza non assuma un rilievo meramente definitorio. Alla qualifica si ricollegano infatti poteri, doveri e specifiche responsabilità, il cui esercizio dipende dalla funzione concretamente svolta.

IL RINVIO ALL'ART. 8 L. 1570/1941 NELLO SCHEMA DEL NUOVO DECRETO E IL PERIMETRO DELLA QUALIFICA DI AGENTE DI PUBBLICA SICUREZZA
--

L'articolo 2, comma 3, dello schema di decreto in esame prevede che «Il personale di cui al Titolo I, Capi I e II, nell'esercizio delle proprie funzioni, è agente di pubblica sicurezza, ai sensi dell'articolo 8 della legge 27 dicembre 1941, n. 1570».

L'articolo 136, comma 1, attribuisce ai direttivi e ai dirigenti dei ruoli operativi, «nell'esercizio delle proprie funzioni, la qualifica di agente di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 8 della legge 27 dicembre 1941, n. 1570».

Entrambe le disposizioni attribuiscono la qualifica espressamente «ai sensi dell'articolo 8 della legge 27 dicembre 1941, n. 1570». Il rinvio importa nella nuova disciplina non soltanto il limite funzionale dell'«esercizio delle proprie funzioni», ma anche il limite finalistico proprio della disposizione richiamata.

La formula «nell'esercizio delle proprie funzioni» deve essere letta unitamente al rinvio all'articolo 8, che conserva anche il limite finalistico proprio della disposizione richiamata. Tale perimetro, per le ragioni esposte, comprende, oltre alla prevenzione e all'estinzione degli incendi, i soccorsi tecnici in genere e la loro corrispondente evoluzione nell'attuale funzione di soccorso pubblico, nella parte costituita dagli interventi tecnici di soccorso «caratterizzati dal requisito dell'immediatezza della prestazione», diretti a «salvaguardare l'incolumità delle persone e l'integrità dei beni» (articolo 24, comma 1, del D.Lgs. 8 marzo 2006, n. 139).

In questa prospettiva, la qualificazione delle disposizioni dello schema come ricognitive e confermative trova fondamento proprio nel rinvio all'articolo 8. Lo schema di decreto non introduce un autonomo e diverso titolo attributivo della qualifica, ma continua a individuarne nella disposizione vigente la fonte e i limiti.

Codesta Sezione ha osservato che la mancata abrogazione dell'articolo 8, primo comma, della legge 27 dicembre 1941, n. 1570, confermerebbe la portata innovativa dello schema.

Ci permettiamo di osservare che la mancata abrogazione dell'articolo 8 non dimostra, di per sé, la portata innovativa dello schema. Può essere letta, al contrario, in modo coerente con la natura ricognitiva delle nuove disposizioni. Gli articoli 2, comma 3, e 136, comma 1, rendono espressa la qualifica nei rispettivi ordinamenti del personale, ma continuano a individuarne fonte e limiti mediante il rinvio alla disposizione del 1941.

Proprio la presenza del rinvio depone nel senso della continuità normativa, poiché lo schema non sostituisce l'articolo 8 con un autonomo e diverso titolo attributivo della qualifica, ma continua a fondare su di esso l'attribuzione e il relativo perimetro.

Proprio l'esigenza di non innovare induce ad una ulteriore considerazione. Se la qualifica venisse oggi circoscritta al solo servizio antincendi come ipotizzato da codesta Sezione, il risultato potrebbe essere a sua volta innovativo in senso restrittivo, perché verrebbe reciso il collegamento, già presente nella legislazione storica, tra la qualifica di agente di pubblica sicurezza e i soccorsi tecnici in genere, oggi evoluti e sistematicamente ricondotti alla funzione di soccorso pubblico.

Anche il rilievo relativo al perimetro soggettivo merita, a nostro sommo avviso, di essere riesaminato alla luce dell'intero schema. L'articolo 241, comma 7, lettera b), modifica infatti l'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, prevedendo espressamente che «Ai fini del presente decreto, il medesimo personale che espleta compiti operativi nell'esercizio delle proprie funzioni è agente di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 8 della legge 27 dicembre 1941, n. 1570, e gode dei benefici ivi previsti».

La disposizione riguarda il personale di ruolo e volontario che espleta compiti operativi. La stessa relazione illustrativa conferma espressamente tale lettura, precisando che la modifica è diretta a consentire al personale operativo del Corpo nazionale, «sia di ruolo che volontario», l'esercizio delle prerogative riconducibili alla qualità di agente di pubblica sicurezza. Lo schema, pertanto, non omette il personale volontario dall'attribuzione della qualifica, ma la disciplina espressamente anche nei suoi confronti, richiamando il medesimo articolo 8. Resta, inoltre, ferma la perdurante vigenza dell'articolo 8, primo comma, che continua testualmente a riferirsi agli appartenenti ai Corpi «sia permanenti che volontari»

Lo schema dà in tal modo seguito anche all'indicazione già formulata da codesto Consiglio nel citato parere reso nell'adunanza del 13 febbraio 2006, secondo cui «Va inoltre meglio chiarito che la disposizione di cui al comma in esame è applicabile anche al personale volontario».

Resta una difformità redazionale che la Sezione potrebbe ritenere utile coordinare senza incidere sulla sostanza dell'impianto. L'articolo 149, comma 1, dello schema attribuisce al personale direttivo che espleta funzioni operative specialistiche «la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria nonché, nell'esercizio delle proprie funzioni, la qualifica di agente di pubblica sicurezza», senza riprodurre il rinvio espresso all'articolo 8 presente negli articoli 2 e 136. Tale omissione, letta sistematicamente nel contesto del medesimo decreto e alla luce della perdurante vigenza dell'articolo 8, non appare di per sé sufficiente a configurare una diversa o più ampia qualifica. L'inserimento del rinvio all'articolo 8, primo comma, potrebbe pertanto essere considerato un coordinamento redazionale volto a rendere omogenee le disposizioni che disciplinano la medesima qualifica.

LA LEGGE DELEGA E L'ATTUALIZZAZIONE DELLA DISCIPLINA VIGENTE

Il tema della legge delega va, a nostro sommo avviso, esaminato a valle della corretta qualificazione dell'intervento. Se, come sopra argomentato, le disposizioni dello schema rendono espressa una qualifica già vigente, conservandone fonte e limiti mediante il rinvio all'articolo 8, non si è in presenza dell'attribuzione ex novo di una qualifica o di nuovi poteri. Non ricorre quindi, sotto questo profilo, il presupposto

innovativo sul quale si fonda il rilievo relativo all'assenza di uno specifico criterio direttivo.

In ogni caso, l'articolo 12 della legge 4 aprile 2025, n. 42 reca un criterio di delega direttamente pertinente. Il comma 2 consente infatti l'«ottimizzazione [...] 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». Lo stesso comma 1 collega l'esercizio della delega agli 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.

È proprio l'articolo 35, comma 1, lettera d), del decreto legislativo n. 139 del 2006 a mantenere in vigore l'articolo 8, primo comma, della legge n. 1570 del 1941. Rendere oggi espressa, all'interno della disciplina ordinamentale oggetto di modifica, revisione e semplificazione, una qualifica già vigente e il suo attuale ambito funzionale appare pertanto riconducibile alla legge delega. Non come creazione di un nuovo titolo attributivo, ma come ricognizione, coordinamento e attualizzazione della disciplina esistente, senza alterarne il perimetro sostanziale.

A ciò si aggiunge un profilo di carattere sistematico. Una qualifica dalla quale discendono poteri, doveri e specifiche responsabilità del personale, anche nei rapporti con i cittadini, difficilmente può trovare oggi una collocazione soddisfacente nella sola sopravvivenza, attraverso una disposizione di salvezza, di una norma risalente al 1941, a fronte della riscrittura delle norme ordinamentali.

Il decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139 reca proprio il «Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco» e costituisce oggi la sede ordinamentale nella quale sono sistematicamente disciplinate le funzioni istituzionali del Corpo. Appare pertanto coerente con la finalità di revisione e semplificazione indicata dalla legge delega che anche la qualifica di agente di pubblica sicurezza, con il suo esatto ambito applicativo, trovi espressa evidenza nella disciplina ordinamentale vigente del Corpo, anziché essere ricavata esclusivamente dal rinvio ad una disposizione del 1941 mantenuta in vita dall'articolo 35 del medesimo decreto legislativo.

Tale esigenza assume particolare rilievo proprio perché, come si dirà oltre, alla qualifica si ricollegano poteri autoritativi, doveri e responsabilità che possono avere anche rilevanza penale. La certezza e la conoscibilità della disciplina non rispondono quindi ad una mera esigenza di tecnica legislativa, ma alla necessità che gli appartenenti al Corpo nazionale dei vigili del fuoco possano individuare con chiarezza le funzioni, i poteri e gli obblighi che l'ordinamento attribuisce loro. Esse rispondono, insieme, all'esigenza che i cittadini possano conoscere la natura e gli effetti degli atti adottati dai vigili del fuoco nei loro confronti.

POTERI, DOVERI E RESPONSABILITÀ CONNESSI ALLA QUALIFICA DI AGENTE DI PUBBLICA SICUREZZA
--

Passando dalle ricostruzioni ordinamentali e dai precedenti giurisprudenziali e consultivi sopra richiamati alle conseguenze concrete connesse alla qualifica, sul

versante delle responsabilità del personale assume particolare rilievo l'articolo 329 del codice penale.

La Corte di cassazione, Sezione VI penale, con sentenza 25 giugno 2009, depositata il 28 settembre 2009, n. 38119, ha espressamente ricompreso anche «i vigili del fuoco» nella categoria degli agenti della forza pubblica, individuandone il tratto caratterizzante nell'attribuzione di poteri di coercizione diretta su persone o cose ai fini della tutela dell'ordine o della sicurezza pubblica.

La medesima sentenza, richiamando Cassazione, Sezione VI penale, 13 ottobre 2005, n. 5393, ric. Tobia, ha precisato che, ai fini della configurabilità della fattispecie di cui all'articolo 329 c.p., «acquistando rilevanza esclusiva il profilo funzionale», l'atto oggetto del rifiuto deve incentrarsi sul «mancato esercizio di poteri coercitivi».

La ricomprensione dei vigili del fuoco nella categoria degli agenti della forza pubblica assume particolare rilievo proprio nell'ambito del soccorso tecnico urgente. Se, secondo la Corte di cassazione, tale qualità presuppone l'attribuzione di poteri di coercizione diretta su persone o cose ai fini della tutela dell'ordine o della sicurezza pubblica, nel soccorso la questione può porsi proprio quando sia necessario rendere effettivo un intervento diretto alla salvaguardia immediata della vita e dell'incolumità delle persone. Si pensi a chi, nonostante un ordine di allontanamento impartito dai vigili del fuoco in presenza di un grave e attuale pericolo, rifiuti di abbandonare un edificio in imminente pericolo di crollo o un'area esposta al rischio di esplosione. In una situazione del genere, la possibilità di superare la resistenza del destinatario, se e nei limiti in cui tale potere trovi fondamento nell'ordinamento, può risultare concretamente necessaria per evitarne la morte o altre gravi conseguenze per la sua incolumità.

Non si tratta di postulare un generale e indifferenziato potere di uso della forza. La citata sentenza n. 38119 del 2009 qualifica i poteri coercitivi come caratterizzati dal «legittimo uso della forza in funzione del conseguimento di finalità di natura pubblica precisamente determinate». Proprio per questo assume rilievo individuare con certezza la fonte, l'ambito e i limiti dei poteri connessi alla qualifica nell'esercizio delle funzioni di soccorso. In tale quadro costituisce un elemento normativo significativo anche l'articolo 24, primo comma, della legge 27 dicembre 1941, n. 1570, tuttora vigente, secondo il quale il servizio di estinzione incendi e dei soccorsi tecnici importa, tra l'altro, «l'adozione dei provvedimenti all'uopo necessari» ed «è esercitato a giudizio e sotto la responsabilità del comandante dei reparti di soccorso».

Il potere del comandante dei reparti di soccorso di adottare tali provvedimenti non è subordinato alla presenza sul posto delle Forze di polizia o delle Forze armate. Il secondo comma del medesimo articolo 24, riferendosi ai comandanti di queste ultime «eventualmente intervenuti sul luogo del sinistro per mantenere l'ordine pubblico», ne configura la presenza come soltanto eventuale e, quando essa ricorra, impone loro di agire «in conformità delle disposizioni di carattere tecnico impartite» dal comandante dei reparti di soccorso dei vigili del fuoco. Nei primi e decisivi momenti del soccorso, nei quali il personale del Corpo è spesso il solo presente sul luogo dell'evento, i provvedimenti necessari alla tutela dell'incolumità delle persone devono dunque poter

essere adottati dal comandante dei reparti di soccorso. Proprio in tali situazioni assume rilievo stabilire se e nei limiti in cui l'ordinamento attribuisca al personale anche i poteri necessari a renderli effettivi in caso di mancata ottemperanza.

Né la questione può essere risolta mediante il solo richiamo allo stato di necessità di cui all'articolo 54 del codice penale. Tale disposizione esclude, ricorrendone i relativi presupposti, la punibilità di chi, per la necessità di salvare sé od altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, commetta un fatto che altrimenti costituirebbe reato, come può essere il costringere fisicamente una persona ad allontanarsi dal luogo di pericolo contro la sua volontà.

Essa non costituisce, di per sé, la fonte attributiva di un ordinario potere pubblico di coercizione, ma comporta una valutazione a posteriori e caso per caso della condotta già posta in essere, ai fini di stabilire se la condotta, che altrimenti assumerebbe rilevanza penale, sia giustificata dallo stato di necessità.

Il problema qui considerato è diverso ovvero stabilire se e nei limiti in cui l'ordinamento attribuisca al personale del Corpo, nell'esercizio delle funzioni cui si ricollega la qualifica di agente di pubblica sicurezza, poteri autoritativi e coercitivi funzionali alla tutela immediata della vita e della pubblica incolumità.

In definitiva, ove la qualifica di agente di pubblica sicurezza fosse esclusa dall'ambito dei soccorsi tecnici, l'eventuale intervento coercitivo necessario a sottrarre una persona a un pericolo grave e attuale non potrebbe fondarsi sui poteri connessi a tale qualifica, ma dovrebbe essere valutato a posteriori alla luce delle scriminanti generali, tra le quali lo stato di necessità di cui all'articolo 54 del codice penale. Al contrario, il riconoscimento dell'operatività della qualifica anche nell'ambito dei soccorsi tecnici consente di ricondurre, nei casi e nei limiti previsti dall'ordinamento, l'intervento autoritativo o coercitivo all'esercizio di una funzione pubblica di soccorso.

È anche in questa prospettiva che assume rilievo la natura dell'ordine impartito dai vigili del fuoco, di cui si dirà a proposito dell'articolo 650 del codice penale.

È significativo che la citata ordinanza n.245 del 1999 abbia espressamente richiamato, tra i «connessi poteri» della qualifica di agente di pubblica sicurezza dei vigili del fuoco, anche l'articolo 82 del T.U.L.P.S., che, nell'ambito della disciplina dei pubblici spettacoli e trattenimenti, contempla, in presenza di pericolo per la pubblica incolumità, il potere di ordinare lo sgombero del locale.

La questione assume rilievo anche dal versante del destinatario dell'ordine impartito dai vigili del fuoco. L'articolo 650 del codice penale sanziona infatti, salvo che il fatto costituisca un più grave reato, chi non osserva un «provvedimento legalmente dato dall'Autorità» per ragioni, tra l'altro, di sicurezza pubblica. Ne deriva che la legittimità e la provenienza dell'ordine impartito dai vigili del fuoco, quando esso costituisca un provvedimento legalmente dato nell'esercizio delle competenze attribuite dall'ordinamento per ragioni di sicurezza pubblica, assumono rilievo diretto anche ai fini delle conseguenze penali della sua inosservanza.

Sul punto è particolarmente significativa la Corte di cassazione, Sezione I penale, sentenza 25 luglio 1996, n. 7527, resa proprio con riferimento a un provvedimento del Comando provinciale dei Vigili del Fuoco con il quale era stato ingiunto alla titolare di

un'attività di vendita di gas di allontanare «immediatamente» le bombole detenute nell'esercizio e di sospendere l'attività. La Corte ha ricondotto il provvedimento alle prescrizioni impartite per ragioni di sicurezza pubblica ai fini dell'articolo 650 c.p., evidenziando che l'urgenza degli interessi tutelati può imporre un adempimento in tempi immediatamente ristretti.

Il precedente assume particolare rilievo perché riconosce, in concreto, rilevanza ai fini dell'articolo 650 c.p. a una prescrizione proveniente proprio dal Comando provinciale dei Vigili del Fuoco, adottata per esigenze di sicurezza pubblica.

Sul piano generale, la Corte di cassazione, Sezione I penale, con sentenza 29 luglio 1993, n. 2595, ha affermato che il concetto di sicurezza pubblica rilevante ai fini dell'articolo 650 c.p. si desume dall'articolo 1 del T.U.L.P.S., che comprende la tutela della sicurezza dei cittadini e della loro incolumità, e che vi rientra l'ordine di sgombero di un edificio o di locali pericolanti adottato in situazione di contingibilità e urgenza.

Tali precedenti non implicano che ogni disposizione impartita da ogni appartenente al Corpo dei vigili del fuoco assuma automaticamente natura coercitiva o che comporti sempre la sanzione di cui all'articolo 650 del codice penale. Dimostrano, invece, quanto sia necessario individuare con precisione l'ambito della qualifica di agente di pubblica sicurezza dei vigili del fuoco, i poteri che ad essa si ricollegano e le funzioni nell'esercizio delle quali tali poteri devono essere esercitati.

L'incertezza sul perimetro oggettivo della qualifica di agente di pubblica sicurezza può infatti produrre gravi conseguenze su entrambi i versanti. Da un lato, per gli appartenenti al Corpo, occorre poter individuare con certezza le funzioni nell'esercizio delle quali il mancato esercizio dei poteri coercitivi può assumere rilievo, ricorrendone gli ulteriori presupposti, anche ai sensi dell'articolo 329 del codice penale, nonché i doveri la cui violazione può determinare altre forme di responsabilità. Dall'altro, per il destinatario dell'ordine, occorre poter conoscere la natura e l'efficacia degli ordini impartiti dai vigili del fuoco a tutela della pubblica incolumità e le conseguenze, anche penali, della loro inosservanza. Anche sotto questo profilo appare pertanto essenziale che l'ambito di applicazione della qualifica di agente di pubblica sicurezza sia definito nella norma, con chiarezza e in modo coerente con la disciplina vigente.

CONCLUSIONI

Alla luce di questi elementi, confidiamo che codesta Sezione, nella sua autonoma e prudente valutazione, voglia considerare, in vista del parere definitivo:

a) che l'ambito entro il quale l'articolo 8, primo comma, della legge 27 dicembre 1941, n. 1570 attribuisce la qualifica di agente di pubblica sicurezza ai vigili del fuoco comprende non soltanto i servizi di prevenzione e di estinzione incendi, ma anche i «soccorsi tecnici in genere», come risulta dagli articoli 22, primo comma, e 24 della medesima legge, tuttora vigenti; ricostruzione che trova conferma nella continuità storica della disciplina e nella riconduzione della tutela dell'incolumità e del soccorso nell'ambito della pubblica sicurezza operata dall'articolo 1 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 e dall'articolo 34 del R.D. 31 agosto 1907, n. 690;

b) che, in tale prospettiva, gli articoli 2, comma 3, e 136, comma 1, dello schema di decreto, proprio in ragione del rinvio espresso all'articolo 8 della legge 27 dicembre 1941, n. 1570, possono essere intesi non come attribuzione ex novo della qualifica, ma come ricognizione e attualizzazione ordinamentale della disciplina vigente, coerente con la delega che consente l'ottimizzazione delle funzioni e dei compiti del Corpo mediante modifica, revisione e semplificazione del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139;

c) che il rilievo relativo al perimetro soggettivo possa essere riesaminato alla luce dell'articolo 241, comma 7, lettera b), dello schema, che richiama espressamente il medesimo articolo 8 della legge 27 dicembre 1941, n. 1570, e della relativa relazione illustrativa, secondo la quale la modifica si inserisce «nell'ottica di consentire al personale operativo del Corpo nazionale, sia di ruolo che volontario, l'esercizio di prerogative riconducibili alla qualità di agente di pubblica sicurezza»;

d) che l'articolo 149, comma 1, possa essere uniformato alle altre disposizioni mediante il rinvio espresso all'articolo 8, primo comma, della legge 27 dicembre 1941, n. 1570;

e) che l'assetto normativo risultante dal nuovo decreto assicuri una chiara e puntuale individuazione dell'ambito oggettivo della qualifica di agente di pubblica sicurezza, in modo coerente con la normativa storica e vigente sui soccorsi tecnici, evitando che una lettura limitata al solo servizio antincendi determini una restrizione rispetto agli interventi di soccorso diretti alla tutela della pubblica incolumità e garantendo, al contempo, certezza sui poteri, sui doveri e sulle responsabilità degli appartenenti al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché sulla natura e sull'efficacia degli ordini impartiti nell'esercizio delle relative funzioni;

f) in via subordinata, che, qualora la Sezione ritenga opportuno esplicitare il limite oggettivo della qualifica, esso possa essere individuato nei servizi di prevenzione e di estinzione incendi e nei «soccorsi tecnici in genere» di cui all'articolo 22, primo comma, della legge 27 dicembre 1941, n. 1570, letti in continuità con l'attuale funzione di soccorso pubblico, nella parte costituita dagli interventi tecnici di soccorso caratterizzati dal requisito dell'immediatezza della prestazione e diretti alla salvaguardia dell'incolumità delle persone e dell'integrità dei beni, anziché nel solo servizio antincendi.

Ringraziamo la Sezione per l'attenzione che vorrà riservare a queste considerazioni e porgiamo i sensi della più alta considerazione.

IL SEGRETARIO GENERALE
CONAPO Sindacato Autonomo VVF

Marco Piergallini
Marco Piergallini



Allegato: Consiglio di Stato - paragrafo 9 del parere interlocutorio n. 01692/2026



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 10 settembre 2026

NUMERO AFFARE 00838/2026

OGGETTO:

Ministero dell'interno.

schema di decreto legislativo recante *“Disciplina in materia di funzioni, compiti e rapporto di impiego del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco”*.

ESTRATTO PARAGRAFO 9.1

9.1.- Si introduce, inoltre, con riferimento al personale sia dei ruoli operativi (Capo I del Titolo I) sia dei ruoli specialisti (Capo II del Titolo I), una specifica disposizione relativa alla qualifica di *“agente di pubblica sicurezza”* (la cui attribuzione al personale del Corpo è stata già ritenuta opportuna, a suo tempo, da questa Sezione con il parere n. 1524 del 2006) che, secondo quanto rappresentato nella relazione illustrativa, sarebbe meramente *“ricognitiva e confermativa”* di quanto già previsto dell'articolo 8 della legge 27 dicembre 1941, n. 1570, cui il comma 3 dell'articolo 2 dello schema fa espresso rinvio.

Importa, in effetti, rammentare, in proposito, che l'articolo 35, comma 1, lettera *d*) del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139 (recante il *“Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a*

norma dell'articolo 11 della L. 29 luglio 2003, n. 229”), nell’abrogare pressoché integralmente la legge 27 dicembre 1941, n. 1570, ne ha espressamente fatto salvo l’articolo 8, comma 1, la cui perdurante vigenza è altresì attestata dall’articolo 1 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, che elenca le “*Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246*” e che lo richiama nell’allegato I.

La mancata abrogazione del citato articolo 8, comma 1 è dipesa proprio da una osservazione di questa Sezione nel richiamato parere n. 1524 del 2006 a fronte di una bozza di decreto proposta dall’amministrazione che aveva invece previsto la completa abrogazione dell’articolo 8.

Ciò posto, la Sezione osserva, in primo luogo, che, contrariamente a quanto indicato nella relazione illustrativa, l’intervento in questione pare connotato da una portata in parte innovativa, peraltro in assenza di specifici criteri della legge delega che abilitino ad intervenire in tal senso, sicché l’innovazione ingenera perplessità sotto il profilo della compatibilità con la legge di autorizzazione.

La qualifica di agente di pubblica sicurezza, infatti, è conferita dal menzionato articolo 8, primo comma della legge n. 1570 del 1941 non *tout court*, bensì unicamente in relazione al servizio antincendi, come si desume tanto dall’intitolazione di tale legge (“*Nuove norme per l’organizzazione dei servizi antincendi*”) quanto dalle competenze (allora) intestate al Corpo nazionale dei vigili del fuoco dal (non più vigente) articolo 1, essenzialmente riferite alla “*prevenzione*” e all’“*estinzione degli incendi*” essendo il richiamo all’apporto di “*soccorsi tecnici*” principalmente riferito a finalità di “*protezione antiaerea*”, ritenute all’epoca rilevanti dal legislatore.

Lo schema in esame, invece, prevede che la qualifica di agente di pubblica sicurezza sia assunta “*nell’esercizio delle proprie funzioni*” (articolo 2, comma 3; articolo 136, comma 1; articolo 149, comma 1), che sono all’evidenza molto

più ampie e articolate del mero servizio antincendi.

Si chiede, pertanto, di rivalutare l'attribuzione della qualifica in esame, limitandone l'ambito oggettivo di applicazione in coerenza con quanto già previsto dal vigente articolo 8 della legge n. 1570 del 1941, lasciando all'amministrazione la valutazione se lasciare la disciplina nel tuttora vigente articolo 8, comma 1 o se riportarla all'interno del decreto in esame con necessità allora di abrogare l'articolo 8, comma 1 (la mancata abrogazione conferma la tesi della – non consentita – portata innovativa dello schema).

Nel caso l'amministrazione propenda per tale seconda soluzione, si osserva che, sotto il profilo redazionale, sarebbe opportuno che la disposizione di cui al comma 3 in esame fosse, al pari di quelle concernenti l'attribuzione della qualifica di agente o ufficiale di polizia giudiziaria, ripartita tra le singole disposizioni che tali ultime qualifiche attribuiscono, partitamente per ciascun ruolo di personale. Verrebbe così meno l'attuale incongruenza di disciplinare (soltanto) nell'ambito del Capo I, dedicato al personale dei ruoli operativi, l'attribuzione di una qualifica (quella di agente di pubblica sicurezza) concernente (anche) il personale dei ruoli specialistici (disciplinati dal Capo II).

Fermo restando il prioritario rilievo di cui sopra, si osserva, comunque, che i perimetri soggettivi di applicazione delle disposizioni in esame, così come attualmente formulate, non paiono coincidenti: le disposizioni dello schema all'esame della Sezione, infatti, attribuiscono la qualifica in parola (soltanto) al *“personale di cui al Titolo I, Capi I e II”* (ossia, come detto, al personale dei ruoli operativi e specialisti) (articolo 2, comma 3) e al personale appartenente ai ruoli operativi e specialistici dei direttivi e dei dirigenti (articoli 136, comma 1 e 149, comma 1, rispettivamente), laddove l'articolo 8 della legge n. 1570 del 1941 fa generico riferimento a tutti *“gli appartenenti ai Corpi dei vigili del fuoco, sia permanenti che volontari”*. Sicché, contrariamente a quanto sembra presupporre la relazione illustrativa, anche per questa ulteriore ragione la modifica in questione non pare avere natura meramente ricognitiva, con la conseguenza

che è necessario valutare l'opportunità se sia preferibile che l'attribuzione della qualifica in esame sia disciplinata in via autonoma e completa dal decreto legislativo il cui schema è all'esame della Sezione, senza operare un rinvio all'articolo 8 della legge n. 1570 del 1941 (disposizione, questa, di cui dovrebbe conseguentemente essere disposta l'abrogazione) o se non intervenire sulla disciplina, lasciando vigente l'articolo 8, comma 1.

Nel primo caso si richiede di specificare i limiti nel senso sopra indicato della attribuzione della predetta qualifica.

Sotto il profilo redazionale, si suggerisce in ogni caso di precisare, nelle varie occorrenze, il richiamo al ridetto articolo 8 limitandolo al “*primo comma*” che, nel senso chiarito, è l'unico attualmente vigente.