

Numero 01779/2026 e data 12/10/2026 Spedizione



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 6 ottobre 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*”.

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione S.R.P. in data 10 agosto 2026, con la quale il Ministero dell'interno ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Visto il parere interlocutorio n. 1692 del 15 settembre 2026;

Vista la nota prot. n. 17497 in data 2 ottobre 2026, con la quale il Ministero ha dato riscontro alla richiesta di adempimenti istruttori;

Esaminati gli atti e uditi i relatori Giovanni Grasso, Carla Ciuffetti, Maria Francesca Rocchetti, Davide Miniussi;

Premessa. La richiesta di parere.

Premessa. La richiesta di parere.

1.- Con nota pervenuta il 10 agosto 2026, firmata “*per*” il direttore dell’ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari del Ministero dell’interno, è stato trasmesso lo schema di decreto legislativo recante “*Disciplina in materia di funzioni, compiti e rapporto di impiego del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco*”.

1.1.- A corredo della richiesta, unitamente al testo bollinato, sono stati trasmessi:

- a) la “*relazione al Ministro*”, munita del visto e della autorizzazione alla trasmissione al Consiglio di Stato *ex* articolo 36 del regio decreto legge 21 aprile 1942, n. 444;
- b) la “*relazione illustrativa*”, priva di sottoscrizione, accompagnata dai relativi allegati;
- c) la “*relazione tecnica*”, munita della “*bollinatura*” e dalla verifica della Ragioneria generale dello Stato effettuata, con esito positivo, ai sensi dell’articolo 17, comma 3 della legge 31 dicembre 2006, n. 196, unitamente ai relativi allegati;
- d) la “*relazione di analisi di impatto della regolamentazione*” (AIR);
- e) la “*analisi tecnico-normativa*” (ATN);
- f) l’atto di “*formale concerto*”, espresso – con nota prot. n. 39558 del 7 agosto 2026, resa “*d’ordine del Ministro*” – dal capo dell’ufficio del coordinamento legislativo del Ministero dell’economia e delle finanze;
- g) l’atto di concerto, espresso – con nota prot. n. 896 del 30 luglio 2026, “*d’ordine del Ministro*” – dal capo dell’ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione;
- h) la documentazione attestante l’avvenuta informazione alle organizzazioni sindacali rappresentative del personale;
- i) la nota del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri prot. n. 001202-P del 10 agosto 2026, attestante l’avvenuta approvazione in esame preliminare da parte del Consiglio dei ministri nella seduta del 23 luglio 2026.

1.2.- Con successiva integrazione documentale, è stata tramessa la nota prot. n. 0010201-P in data 10 agosto 2026, con la quale il capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ha provveduto, nelle more, a trasmettere lo schema di decreto alla Conferenza unificata, per l'acquisizione del prescritto parere.

Con ulteriore comunicazione s.i.p. è stata tramessa una nuova relazione AIR, integrata secondo le indicazioni del Nucleo di valutazione dell'impatto di regolamentazione del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, unitamente alla nota NUVIR prot. VII 26/133 del 14 agosto 2026.

Il parere interlocutorio e gli adempimenti successivi.

2.- Con parere interlocutorio n. 1692 del 15 settembre 2026, reso all'esito dell'adunanza del 10 settembre, la Sezione, di là da premesse, considerazioni, osservazioni e rilievi di ordine generale, da intendersi qui comprensivamente richiamati e ripetuti:

a) ha evidenziato – con riguardo agli adempimenti della corretta sequela procedimentale – l'omessa acquisizione del – previo – “*parere*” della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, imposto dalla delega legislativa di cui all'articolo 12 della legge 4 aprile 2025, n. 42, concedendo, in via istruttoria, termine fino al 30 settembre 2026 per la relativa trasmissione, corredata: a1) delle “*valutazioni*” formulate dall'amministrazione sulle osservazioni ivi espresse, in termini condizionanti ovvero in forma di proposta emendativa; a2) del testo definitivo dello schema di decreto correlativamente modificato;

b) ha rimarcato l'inadeguatezza, sotto plurimo rispetto, dell'analisi di impatto della regolamentazione, in quanto non corredata di pertinenti e congrui dati quantitativi in relazione alla individuazione dei destinatari, diretti ed indiretti, delle misure, della elaborazione di adeguati indicatori di contesto e della ponderata e prospettica valutazione di impatto;

- c) ha segnalato, in particolare, l'omessa attivazione della preventiva *“fase di consultazione”*, non suscettibile di postumo recupero in ragione dei tempi per l'esercizio della delega, non senza puntualizzarne il potenziale impatto *“sulla valutazione delle disposizioni dello schema potenzialmente idonee a incidere su soggetti esterni a cui [...] non è stata data la possibilità di far emergere la propria posizione”*;
- d) ha formulato, per diversi profili, una serie di *“osservazioni”* ovvero di *“richieste di chiarimenti”*, segnalando in particolare i punti di emergente criticità del testo normativo e talune insufficienze od inadeguatezze del contenuto esplicativo delle relazioni di accompagnamento, in modo da consentire all'amministrazione di procedere ad eventuali modifiche od integrazioni, a vario grado, necessarie od opportune;
- e) ha espresso riserva di integrare il compendio dei rilievi – con segnato riguardo ai momenti di interferenza dell'ordito normativo con interessi e competenze regionali ed autonomistiche – a valle della acquisizione del parere della Conferenza unificata;
- f) ha, da ultimo, evidenziato, sul piano redazionale, taluni refusi od incongruenze di *drafting*.

3.- All'esito dell'attivata interlocuzione, sono pervenuti:

- a) la nota prot. 16226 in data 14 settembre 2026, di trasmissione del parere n. 112/CU, reso dalla Conferenza unificata nella seduta del 10 settembre;
- b) la nota, prot. n. 0017407 del 30 settembre 2026, successivamente ritrasmessa in data 2 ottobre 2026 munita, per i fini di cui all'articolo 36 del regio decreto legge 21 aprile 1942, n. 444, del *“visto”* del Ministro, con la quale il direttore dell'ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari del Ministero richiedente rappresenta il parziale recepimento sia dei rilievi formulati con il parere interlocutorio, sia delle *“osservazioni condizionanti”* espresse dalla Conferenza unificata, nonché l'avvenuta emenda ed integrazione, con complessiva finalità di chiarimento, della relazione illustrativa, con l'invio del nuovo testo normativo, peraltro non munito di bollinatura e redatto

- esclusivamente in guisa tale da recare evidenza, a fini comparativi, delle modifiche e delle integrazioni introdotte, graficamente marcate;
- c) una “*memoria*”, acquisita in data 15 settembre 2026, con la quale A.P.VV.F. e SI.N.DIR.VV.F., nella qualità di organizzazioni sindacali rappresentative della dirigenza e del Corpo nazionale dei **vigili** del **fuoco**, hanno formulato propri “*rilievi di coordinamento interno all’articolato*”;
- d) una nota di “*osservazioni*”, acquisita in data 23 settembre 2026 ed elaborata a titolo personale ed inqualificato, relativa alla “*questione concernente la disciplina dell’accesso alla qualifica di primo dirigente*”;
- e) un contributo, trasmesso con nota prot. 154/26 del 29 settembre 2026, dal segretario generale del CONAPO – Sindacato autonomo dei **Vigili** del **fuoco**, relativamente alla “*qualifica di agente di pubblica sicurezza*”.
- 4.- Osserva, in premessa, la Sezione che – *in via di principio* – l’interlocuzione attivata in ordine agli affari consultivi procede, anche relativamente all’esame degli schemi di testo normativi, dalla “*richiesta del Ministro*”, corredata dalla relativa “*relazione*” illustrativa (cfr. l’articolo 36 del regio decreto 21 aprile 1942, n. 444, recante “*regolamento per l’esecuzione della legge sul Consiglio di Stato*”), e postula, avuto riguardo ad eventuali “*memoriali o documenti che gli interessati credono di sottoporre al Consiglio di Stato*”, la necessaria mediazione degli uffici ministeriali, al segno che “*non può tenersi conto di alcun documento non trasmesso dal Ministero*” (articolo 49, secondo comma regio decreto cit.).
- Tale principio si applica senza dubbio a quei contributi provenienti da soggetti che appartengono alla stessa amministrazione procedente, quali le organizzazioni sindacali, in considerazione del fatto che le stesse hanno già avuto un coinvolgimento procedimentale nella fase anteriore alla richiesta del parere; il principio è stato invece attenuato per i “*contributi scritti provenienti da soggetti, anche privati, rappresentativi dei destinatari degli schemi di normativa*”, per i quali è stato consentito che venissero ricevuti ed esaminati (cfr. Cons Stato, Sez. atti norm., parere 24 febbraio 2016 n. 515, punto 3.3).

Cionondimeno – restando, in ogni caso, pregiudizialmente preclusa l'acquisizione di osservazioni formulate a titolo del tutto personale ed informale, per giunta in ragione di posizioni od interessi non qualificati – la Sezione opina che possano essere utilmente acquisiti i contributi forniti, pur senza le prescritte modalità partecipative, dalle “*organizzazioni sindacali rappresentative a livello nazionale del personale del Corpo*”. E ciò nella concorrente considerazione: *a) in astratto*, della posizione istituzionalmente qualificata degli organismi portatori di interessi categoriali, del resto abilitati al doveroso confronto istruttorio dalla stessa delega legislativa di cui articolo 12 della legge 4 aprile 2025, n. 42, di cui la Sezione è abilitata ad avere complessiva contezza; *b) in concreto*, della rilevata omissione della fase di consultazione, per sua natura strumentale proprio all'acquisizione, in sede preparatoria, delle valutazioni dei soggetti, degli operatori e degli organismi a vario titolo interessati dall'intervento normativo; *c) in ogni caso*, dell'esigenza di completezza del materiale istruttorio, che autorizza, in termini generali ancorché non vincolanti, la relativa integrazione *in utilibus* (*arg. ex* articolo 49, secondo comma, ultimo periodo regio decreto cit.).

5.- Ciò posto, rileva la Sezione che l'amministrazione ha dato articolato riscontro al parere interlocutorio, segnatamente:

- a) modificando* lo schema di testo normativo, al fine di recepire le proposte emendative “*condizionanti*” formalizzate dalla Conferenza unificata e trasfuse nel relativo parere;
- b) emendando* il medesimo schema, in adesione a taluni dei profili di criticità, incongruenza od inadeguatezza, segnalati con il parere interlocutorio;
- c) integrando* la relazione illustrativa a corredo, allo scopo di fornire (in concorso con le osservazioni che accompagnano la lettera di trasmissione) i sollecitati chiarimenti.

Per tal via, richiamando le osservazioni affidate al parere interlocutorio, si procede di seguito (dando *comprensivo e favorevole atto* sia delle modifiche

introdotte *in adesione ed in conformità* ai rilievi espressi, sia dei *chiarimenti utili* a meglio illustrare, per gli aspetti segnalati, le opzioni normative divise) a:

a) evidenziare, anzitutto, le *perduranti ed irrisolte criticità* che, ad avviso della Sezione, affettano il disegno normativo, il cui rilievo dovrà intendersi formulato, nella prospettiva della ultima redazione del testo, in termini *condizionanti* il tratto favorevole del parere;

b) sintetizzare, inoltre, gli snodi, i punti e i profili che si ritiene di sottoporre, in prospettiva collaborativa ed anche a scioglimento delle formulate riserve, all'ulteriore e definitivo *vaglio di opportunità* dell'amministrazione richiedente.

Osservazioni

6.- La Sezione prende atto del recepimento dei rilievi formulati al § 9 (nonché al § 53, con riguardo al personale appartenente al ruolo dei direttivi e dei dirigenti) del parere interlocutorio in ordine all'*attribuzione delle qualifiche di ufficiale e agente di polizia giudiziaria* e al necessario allineamento delle pertinenti disposizioni dello schema in esame, sia tra loro sia rispetto all'articolo 57, comma 3 cod. proc. pen., peraltro espressamente richiamato (così come suggerito dalla Sezione) nella nuova versione del testo.

Segnala, tuttavia, che – verosimilmente per mero errore materiale – all'articolo 78, comma 3 non è stata eliminata la locuzione (ridondante rispetto alla modifica apportata in adesione alle indicazioni della Sezione, e infatti correttamente espunta laddove altrove utilizzata) “*ed alle specifiche competenze svolte*”.

Se ne raccomanda, pertanto, l'espunzione anche dall'articolo 78, comma 3. Il rilievo ha valore condizionante.

7.- Anche il rilievo formulato (al § 9.1 del parere interlocutorio e nei successivi richiamati) in ordine all'attribuzione della *qualifica di agente di pubblica sicurezza* è stato condiviso dall'amministrazione, che ha opportunamente modificato l'articolo 2, comma 3 dello schema (e, in guisa conforme, le successive ed analoghe occorrenze) scegliendo tra le alternative proposte dalla Sezione l'opzione di un mero rinvio, ai fini dell'attribuzione della qualifica in questione

a tutto il personale del Corpo nazionale dei **Vigili** del **fuoco**, all'articolo 8, comma 1 della legge 27 dicembre 1941, n. 1570, che resta dunque l'unica disposizione destinata a disciplinare la fattispecie.

La Sezione rileva, tuttavia, la permanenza nello schema di due disposizioni (agli articoli 136, comma 1 e 149, comma 1), già specificamente annoverate tra quelle di cui si suggeriva la modifica, che collegano l'attribuzione della qualifica in esame al personale di volta in volta considerato "*nell'esercizio delle proprie funzioni*".

Si ribadisce, pertanto, la necessità di modificare anche tali ultime due disposizioni mediante la soppressione della locuzione "*nell'esercizio delle proprie funzioni*", in modo che l'attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza sia disciplinata esclusivamente dal menzionato articolo 8, comma 1 della legge n. 1570 del 1941, evitando formulazioni disomogenee ed incertezze interpretative sul punto.

Per la medesima ragione, analogo rilievo va formulato in relazione all'articolo 241, comma 7 dello schema, nella parte in cui, modificando l'articolo 6, comma 2 del decreto legislativo n. 139 del 2006, mette in correlazione l'attribuzione della qualifica all'"*esercizio delle proprie funzioni*".

Anche tale rilievo riveste valore condizionante.

8.- Quanto ai requisiti per l'*accesso al ruolo dei vigili del fuoco* tramite concorso esterno, la Sezione ha invitato l'amministrazione a valutare l'opportunità di non prevedere, quale possibile requisito del bando di concorso, la *titolarità della patente di guida di categoria C1* [così come previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera b)]. Ciò al fine di evitare il rischio di limitare in misura eccessiva la platea dei potenziali partecipanti, tenuto peraltro conto del fatto che trattasi di titolo conseguibile dagli interessati anche successivamente al loro ingresso nei ruoli del Corpo.

Sotto questo profilo, l'amministrazione ha posto l'accento sul rilevato scarso interesse del personale assunto nel ruolo dei **vigili** del **fuoco** in possesso della patente di categoria B a partecipare ad attività di formazione e abilitazione di

guida di categoria C1 organizzate dall'amministrazione, pur a fronte dei consistenti incentivi economici riconosciuti in sede contrattuale.

Tenuto conto dell'illustrazione delle specifiche ragioni sottese alla possibilità di introdurre tale requisito nel singolo bando e della riferita necessità di assumere, in numero adeguato, personale che ha attitudine alla guida dei mezzi pesanti di cui il Corpo dispone per far fronte alle attività di soccorso tecnico urgente, la Sezione ritiene che la modifica in questione sia sorretta da adeguate ragioni giustificatrici, sicché il relativo rilievo può ritenersi superato.

Si prende, in ogni caso, atto del fatto che l'obbligo di svolgere con priorità le mansioni di autista è inteso dall'amministrazione come applicabile al solo personale vincitore di concorso il cui bando contempla tra i requisiti la titolarità della patente di categoria C1 e non a chiunque sia *comunque* in possesso di tale titolo di guida (ancorché, cioè, assunto con concorso il cui bando non contemplava tale requisito).

Si ribadisce, tuttavia, la necessità che sia conseguentemente modificato il testo del comma 3 dell'articolo 4 al fine di sciogliere l'ambiguità già rilevata con il parere interlocutorio. Quale formulazione alternativa si suggerisce la seguente: *“I vincitori del concorso di cui all'articolo 5, il cui bando preveda, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera h), quale requisito il possesso della patente di guida di categoria C1, svolgono le mansioni di autista [...]”*.

9.- Con riferimento alla nuova lettera g) dell'articolo 5 (*“gli altri requisiti generali per la partecipazione ai pubblici concorsi per l'accesso all'impiego nella pubblica amministrazione”*) la Sezione aveva segnalato (§§ 10.2, 43 e 54 del parere interlocutorio) l'opportunità di esplicitare le disposizioni, che tali ulteriori requisiti prevedano, cui si intende fare rinvio.

L'amministrazione ha riferito che la disciplina cui il (generico) rinvio si riferisce è quella recata dal d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 (*“Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi”*), il quale tuttavia non è stato richiamato al fine di evitare che dal rinvio espresso

possa, per un verso, implicitamente desumersi un effetto “legificante”, *in parte qua*, di norme di rango regolamentare e, per altro verso, discutersi della natura recettizia o meno del rinvio medesimo.

La Sezione osserva che la qualità della tecnica redazionale – che presuppone che l’oggetto del rinvio sia puntualmente indicato nei suoi estremi (così come peraltro accade nel settore del pubblico impiego privatizzato proprio con riferimento al d.P.R. n. 487 del 1994, richiamato dagli articoli 28, comma 1-*bis* e 70, comma 13 del decreto legislativo n. 165 del 2001), senza che ciò implichi l’innalzamento del rango delle norme richiamate – possa essere bilanciata con le esigenze di certezza laddove il rinvio sia delineato in termini formali in modo che le modifiche della norma richiamata si riflettano sul rinvio (rinvio “mobile” o dinamico). Si suggerisce pertanto di riformulare la lettera g) nei termini che seguono: *“gli altri requisiti generali per la partecipazione ai pubblici concorsi per l’accesso all’impiego nella pubblica amministrazione previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487 e successive modifiche e integrazioni”*.

L’osservazione va estesa, inoltre, a tutte le ipotesi in cui lo schema fa generico rinvio ad ulteriori fonti normative senza specificarne gli estremi, così come già rilevato con il parere interlocutorio [segnatamente, agli articoli 19, lettera f); 28, lettera g); 29, lettera g); 47, lettera g); 81, lettera f); 99, lettera f); 108, lettera g); 117, lettera f); 122, lettera f); 137, lettera h); 145, lettera f); 162, lettera h)].

10.- Rispetto ai *concorsi nazionali su base territoriale*, oltre a modificare il comma 5 dell’articolo 5 nel senso di istituire una specifica relazione tra i *“posti rimasti scoperti nel concorso pubblico di cui al comma 1”* (ossia nel concorso pubblico su base nazionale) e l’indizione del concorso su base territoriale (nel senso che quest’ultima presuppone che nel concorso pubblico su base nazionale vi siano *“posti rimasti scoperti”*), l’amministrazione ha precisato che *“tale procedura deve essere intesa come procedura di selezione pubblica, gestita a livello nazionale, i cui posti messi a bando sono suddivisi e assegnati a specifiche aree geografiche, attenzionate dall’amministrazione per le rilevanti criticità di organico nei diversi ruoli del Corpo”*.

La Sezione segnala, in primo luogo, che il presupposto rappresentato dalla “scopertura” di taluni posti banditi nell’ambito del concorso su base nazionale è per certi versi ambiguo. Se tale scopertura è intesa (come sembra suggerire il tenore letterale della disposizione) rispetto al numero complessivo dei posti *messi a bando* con riferimento al singolo concorso (nel senso che il numero di candidati risultati idonei è inferiore al numero dei posti messi a bando), ciò sembra implicare che non vi è, in realtà, alcun collegamento specifico con un determinato territorio, dal momento che il concorso rispetto al quale taluni posti si assume essere rimasti “scoperti” è strutturato, appunto, come concorso su base *nazionale*, sicché non è dato rilevare uno specifico collegamento tra la singola posizione messa a bando (e eventualmente rimasta scoperta) e un determinato territorio. Se, invece, tale scopertura deriva da successivi trasferimenti dei vincitori (ed è dunque da intendersi come sopravvenuta), la causa della scopertura è ravvisabile appunto nel trasferimento e non, invece, nella “scopertura” di posti previsti dal bando.

Si ribadiscono, pertanto, i rilievi già formulati al § 10.4 del parere interlocutorio in ordine alla necessità che il presupposto per l’indizione del concorso su base territoriale sia rappresentato dalla rilevante carenza in organico rilevata in un ambito territoriale *corrispondente a quello di destinazione dei vincitori del concorso indetto su base territoriale*.

Il rilievo deve intendersi esteso alle analoghe previsioni contenute negli articoli 81, comma 4; 137, comma 7; 145, comma 10 e 162, comma 6.

11.- La Sezione prende atto, inoltre, della conferma dell’indispensabile *vincolo di permanenza per cinque anni nella sede di prima assegnazione* (cfr. articolo 201), destinato ad operare anche nelle numerose ipotesi in cui l’indizione su concorso “*su base territoriale*” consegua, facoltativamente, al riscontro della insufficienza delle domande per l’accesso alle procedure selettive mediante scrutinio per merito comparativo, con mancata delle sedi disponibili (articoli 12, comma 6; 19, comma 7; 81, comma 4; 90, comma 6; 99, comma 6) ovvero di vacanze conseguenti allo svolgimento di procedure selettive interne (articoli

28, comma 1; 29, comma 1; 45, comma 1; 47, comma 1; 90, comma 6; 99, comma 6).

Seguendo il ragionamento svolto dall'amministrazione e in coerenza con la base territoriale del concorso, si chiede, tuttavia, di rendere tale “*requisito*” – *recte*, in realtà: previsione del bando – *obbligatorio* (e non, come nella attuale formulazione, alla cui stregua esso “*può essere previsto*”, meramente facoltativo): nel senso che il bando relativo al concorso indetto su base territoriale debba *necessariamente* contemplare tale vincolo.

Il rilievo ha valore condizionante.

Sotto il profilo della tecnica redazionale si ribadisce, inoltre, l'inopportunità di disciplinare la medesima fattispecie (concorso nazionale su base territoriale) in disposizioni distinte.

12.- Con riferimento ai rilievi formulati al § 11 (nonché al § 55, relativamente al ruolo dei direttivi) del parere interlocutorio in ordine all'inopportunità dell'eliminazione del periodo minimo (attualmente pari a due anni: cfr. articolo 6, comma 3) di *permanenza presso la sede di prima assegnazione* a seguito della conclusione con esito positivo del corso di formazione cui accedono, con la qualifica di allievi **vigili** del **fuoco**, i vincitori del concorso per l'accesso al ruolo disciplinato dall'articolo 5, l'amministrazione ha riferito, per un verso, che l'obbligo di permanenza presso la sede di prima assegnazione, stabilito dall'articolo 35, comma 5-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non costituisce un vincolo per l'amministrazione stessa, così come del resto risulta da un parere reso dal Dipartimento della funzione pubblica; per altro verso, ha riferito che l'obbligo di permanenza per almeno due anni nella sede di prima assegnazione non era contemplato nella versione originaria del decreto legislativo n. 217 del 2005, essendo stato introdotto soltanto dal decreto legislativo n. 127 del 2018.

Nel ribadire le ragioni, già enunciate nella relazione illustrativa che corredeva l'originario schema di decreto legislativo, sottese all'eliminazione del periodo minimo di permanenza nella sede di prima assegnazione, l'amministrazione ha

soggiunto che la modifica in esame sarebbe stata “*oggetto di fortissime rivendicazioni nell’ambito delle consultazioni sindacali*” e che “*la sua soppressione potrebbe determinare forte malcontento all’interno delle categorie di personale interessate*”.

La Sezione, pur prendendo atto di quanto da ultimo rappresentato dall’amministrazione, rileva che le osservazioni già formulate al riguardo non possono che essere ribadite, specie alla luce dell’incontestabile (e incontestato) potenziale pregiudizio per la funzionalità del servizio che deriverebbe dall’eliminazione del vincolo in questione e che ne ha determinato l’introduzione nel 2018, peraltro in conformità a quanto stabilito dal menzionato articolo 35, comma 5-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001 (limitatamente al profilo della sussistenza dell’obbligo di permanenza, e non anche quanto alla durata di essa). Disposizione, questa, che, peraltro – impregiudicata la questione circa il carattere vincolante o meno della stessa per le pubbliche amministrazioni, non rilevante nel caso di specie – è espressamente qualificata come “*norma non derogabile dai contratti collettivi*”, sicché ne consegue, anche per questa ulteriore e concorrente ragione, la non pertinenza, nel contesto delle giustificazioni fornite dall’amministrazione, di quanto rivendicato dalle organizzazioni sindacali.

Il rilievo assume tratto condizionante.

13.- Con riferimento alla disciplina delle conseguenze della “*assenza*” continuativa dal corso il cui superamento costituisce presupposto per il passaggio di qualifica o l’ammissione al ruolo (trattasi di fattispecie disciplinata da una pluralità di disposizioni già complessivamente richiamante al § 10.6 del parere interlocutorio: articoli 7, 13, 20, 83, 91, 100, 110, 139, 147, 151, 164 e 188) si ribadisce l’opportunità di espungere l’inciso “*per qualsiasi motivo*”, in quanto privo di una specifica portata precettiva.

Laddove, infatti, sia contemplata una apposita disciplina relativa a *specifiche* cause dell’assenza, è evidente che la disciplina generale è destinata ad operare con riferimento a tutte le cause di assenza non specificamente menzionate. In altri termini, la locuzione in questione ha una portata assoluta, nel senso che

esclude del tutto che uno specifico motivo possa giustificare l'assenza dal corso, mentre essa, con dubbia coerenza sotto il profilo della formulazione del testo, è relativizzata e parzialmente svuotata dalle disposizioni successive.

La relazione che illustra il nuovo schema fa presente, sul punto, che: *“l'espressione ‘per qualsiasi motivo’ è già presente nel testo vigente dell'articolo 7 in esame, nonché in altri provvedimenti normativi concernenti diversi Corpi dello Stato”*: nondimeno, la circostanza evidenzia solo la sussistenza di disposizioni che presentano la stessa problematica sotto il profilo della coerenza della formulazione del testo. Il che induce a ribadire le formulate osservazioni.

Il rilievo ha valore condizionante.

Sotto distinto profilo, si osserva che, in adesione al parere interlocutorio, ai fini della indicazione sia delle situazioni in cui l'assenza è ingiustificata, sia dei concreti motivi di assenza che consentono l'ammissione ad altro corso, è stata inserita nel nuovo schema di testo la seguente disposizione, *“mutuata da un'analogo norma contenuta nel [...] d.P.R. n. 335 del 1982”*: *“g) Nel caso in cui l'assenza è dovuta a gravi infermità, anche non dipendenti da causa di servizio, che richiedono terapie salvavita ed impediscono lo svolgimento delle attività giornaliere, o ad altre ad esse assimilabili secondo le indicazioni dell'Ufficio medico legale dell'Azienda sanitaria competente per territorio, il personale, a domanda, è ammesso a partecipare al corrispondente primo corso successivo al riconoscimento della sua idoneità psico-fisica e sempre che nel periodo precedente a detto corso non sia intervenuta una delle cause di esclusione previste per la partecipazione alle procedure per l'accesso alla qualifica”*. Lo stesso inserimento è stato effettuato, con analogo tenore, nel corpo negli articoli 13, 20, 83, 91, 100, 110, 139, 147, 151, 164 e 188.

Si tratta, ad avviso della Sezione, di modifica condivisibile, di cui si suggerisce, tuttavia, una riformulazione in cui l'infermità sia indicata, ovunque ricorra, *al singolare* (per evitare che la fattispecie ivi disciplinata si perfezioni soltanto in presenza di più di una infermità).

14.- Relativamente alla disciplina delle *“dimissioni ed espulsione dal corso di formazione”* prevista per i vincitori di concorso in diversi contesti dello schema

normativo (articolo 7, per gli “allievi **vigili del fuoco**”; articolo 13, relativamente all’accesso alla qualifica di “*capo squadra*” e “*vice ispettore antincendi*”; articolo 20, relativamente all’accesso alla qualifica di “*ispettore antincendi*” e “*sostituto direttore antincendi*”; articolo 83, per gli “*assistenti tecnici*”; articolo 91, per i “*coadiutori*” e “*viceispettori tecnici*”; articolo 100, per gli “*ispettori tecnici*” e “*sostituti direttori tecnici*”; articolo 110, per gli “*ispettori sanitari*”; articolo 139, relativamente all’accesso al “*ruolo operativo dei direttivi*”; articolo 147, relativamente all’accesso al “*ruolo tecnico dei direttivi*”; articolo 151, relativamente all’accesso al “*ruolo specialistico dei direttivi*”; articolo 164, relativamente all’accesso al “*ruolo dei direttivi medici*”; articolo 188, per la qualifica di “*vice direttore aggiunto*”), ai §§ 10.6 e 56 del parere interlocutorio era stata suggerita: a) una complessiva operazione di uniformazione terminologica relativamente alle modalità di conclusione dei corsi (nei casi in cui fossero previsti “*esami finali*” o “*esami di fine corso*”), espungendo il relativo riferimento nei in cui, nella specifica disciplina, non fossero previste prove a conclusione della fase formativa; b) una semplificazione nell’articolazione delle fattispecie espulsive, con eliminazione delle formulazioni ridondanti.

Ancorché l’amministrazione abbia chiarito che, d’ordinario, la conclusione del periodo di prova è sempre affidata al superamento di un *esame finale*, residuano, con vario tratto, le segnalate ridondanze.

In particolare, con paradigmatico riferimento alla disciplina di cui all’articolo 139, in correlazione all’articolo 138, sono (e restano) codificate, quali (distinte e concorrenti) cause di “*dimissioni*” dal periodo di prova, sia il mancato superamento degli “*esami di fine corso*” [comma 1, lettera a)], sia il mancato conseguimento di un giudizio di “*idoneità*” al termine (non solo del tirocinio, ma anche del corso di formazione: ovvero – come si chiarisce espressamente – “*di entrambi*”). Nondimeno:

a) l’articolo 138, comma 2 prevede un “*esame*” solo all’esito del corso di formazione, che si traduce, peraltro, in una valutazione di “*idoneità allo svolgimento del [successivo] tirocinio*”, laddove al termine della fase di tirocinio

non sono formalmente previsti “*esami di fine corso*”, ma solo la formulazione di un “*giudizio di idoneità ai servizi di istituto*”;

b) in disparte ciò, non è dato intendere la differenza tra il mancato superamento degli “*esami*” (che esprimono, senza residui, un “*giudizio di idoneità*”, prima alla fase di tirocinio e di seguito ai servizi di istituto) e il mancato ottenimento di “*giudizio di idoneità al termine del corso di formazione o del tirocinio o di entrambi*” [lettere a) e b) del comma 1];

c) resta indefinita l'ipotesi, formalmente distinta e concorrente, del “*mancato superamento degli obiettivi formativi*”: in sé prevedibilmente irrilevante, laddove non si traduca, di nuovo, in un giudizio di “*non idoneità*” [sicché la lettera d), nella nuova numerazione, andrebbe preferibilmente espunta].

Analogo ordine di rilievi vale, *mutatis mutandis*, per le altre occorrenze richiamate, le quali complessivamente sollecitano una operazione di semplificazione sostanziale ed uniformazione formale.

15.- Nel § 9.3 del parere interlocutorio, Sezione ha osservato, in relazione agli articoli 4, 11, 18, 78, 79, 80, 87, 88, 89, 96, 97, 98 e 107 (il cui testo è solo in parte modificato) che, nonostante l'oggetto della rubrica e l'*incipit* delle relative disposizioni (“*Ferme restando l'unitarietà delle funzioni e la piena fungibilità delle stesse*”), negli stessi articoli non sono definite, preferibilmente in forma di elenco, nonché attribuite – come pare opportuno – le “*funzioni*” (in realtà, propriamente: le *mansioni*) del personale in questione, ma sono indicati specifici compiti, operazioni o attività.

Con riferimento alla locuzione “*piena fungibilità delle stesse*”, la Sezione ha invitato a valutare l'opportunità di aggiungere, in fine, le seguenti parole “*nell'ambito della stessa qualifica*”.

La relazione illustrativa trasmessa in sede di adempimento fa presente che, “*per motivi redazionali, non si è proceduto a declinare in forma di elenco i compiti e le attività descritte*” nei suddetti articoli, ma ne è stata “*allineata*” la rubrica alla “*descrizione delle attività*” del personale considerato ‘*per renderla più aderente al contenuto delle relative disposizioni*’.

Al riguardo, si osserva che la redazione in forma di elenco è stata oggetto di un suggerimento della Sezione (recepito nell'articolo 111, in conformità al § 42 del parere) finalizzato alla formulazione delle relative disposizioni in modo preciso, sintetico e chiaro (cfr. circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 2 maggio 2001).

Inoltre, nel nuovo testo trasmesso dall'amministrazione, la parola “*funzioni*”, seppure soppressa nella rubrica, ricorre comunque nel testo degli stessi articoli. Del resto, la soppressione effettuata nelle rubriche dei medesimi articoli ha una valenza meramente redazionale. Perciò, sotto il profilo sostanziale, essa non toglie che l'organizzazione amministrativa che si intende disegnare necessiti della *definizione* della funzione, come insieme di attività, e, quindi, dell'attribuzione della funzione stessa alla categoria di personale considerata.

Appare, perciò, opportuno ribadire le osservazioni formulate nel parere interlocutorio.

Circa la fungibilità delle stesse funzioni, la nuova relazione illustrativa specifica che: “*considerata la specificità e la peculiarità dell'attività dei **vigili** del **fuoco**, la stessa non può essere ristretta e circoscritta nell'ambito della medesima qualifica poiché, nel corso degli interventi di soccorso, così come nelle altre attività cui è preposto il Corpo nazionale, concorrono varie componenti a prescindere dalla qualifica rivestita.*”.

Tale considerazione mette in luce la specifica portata sia della fungibilità definita “*operativa*” dagli articoli 4 e 11 per il relativo personale, sia della “*piena fungibilità delle funzioni*” del personale appartenente al ruolo degli ispettori sanitari e dei sostituti direttori sanitari di cui all'articolo 107.

Non altrettanto può ritenersi, invece, per la “*piena fungibilità delle funzioni*” del personale di cui agli articoli 78, 79, 80, 87, 88, 89, 96, 97 e 98, poiché quanto esposto dall'amministrazione non chiarisce come si declini tale fungibilità “*nel corso degli interventi di soccorso*”.

Perciò, si invita l'amministrazione a definire i *limiti* della medesima fungibilità di funzioni – eventualmente indicando i casi in cui la stessa fungibilità è

esclusa – nello stesso ruolo e per ciascun ambito di impiego, sia tra il personale avente la stessa qualifica, sia tra il personale avente differenti qualifiche.

Per gli articoli 78, 79 e 80, il § 19 del parere ha invitato a considerare che il riferimento al “*margin* di iniziativa e di discrezionalità inerente alle qualifiche possedute” per le funzioni del personale ivi considerato “*integra una clausola il cui contenuto, in quanto sostanzialmente indeterminato, meriterebbe l'introduzione di criteri diretti a perimetrare lo stesso margine*”.

Tale invito è stato raccolto dall'amministrazione, che ha sostituito negli articoli 78, 79 e 80 la suddetta locuzione con la seguente: “*autonomia inerente alle qualifiche possedute e compatibile con le direttive ricevute*”.

Per ragioni di omogeneità, appare opportuno che analoga sostituzione sia effettuata anche nell'articolo 4, comma 1.

16.- La Sezione ribadisce le osservazioni già formulate al § 13 del parere interlocutorio in ordine al rischio di eccessiva frammentazione della disciplina che deriva dal *rinvio ad un numero elevato di decreti del Capo del Dipartimento*. Ciò pur a fronte delle parziali giustificazioni fornite dall'amministrazione in ordine al carattere talora prettamente tecnico e di dettaglio della disciplina rimessa a tali decreti, i quali sarebbero peraltro soggetti a frequenti modifiche.

Per quanto il rinvio, da parte del decreto delegato, a ulteriori norme di rango regolamentare la cui adozione è rimessa all'iniziativa del Governo non integri, per ciò solo, una sub-delega dell'esercizio del potere legislativo, che sarebbe incompatibile con l'articolo 76 Cost. (Corte cost., 11 maggio 2017, n. 104), è comunque opportuno che tale rinvio sia limitato a quanto strettamente necessario, ferma restando, in ogni caso, la necessità di distinguere specificamente le ipotesi in cui l'atto a valle ha necessariamente, in ragione del suo contenuto, *natura regolamentare* – dovendo in tal caso necessariamente assumere la *forma di decreto ministeriale* ai sensi dell'articolo 17, comma 3 della legge n. 400 del 1988 – da quelle in cui rivesta la differente natura di atto amministrativo (ancorché generale).

Si segnala che sono riconducibili alla prima categoria (atto di natura regolamentare) i decreti cui fanno rinvio i seguenti articoli dello schema: 12, comma 5; 19, comma 6; 33, comma 5; 37, comma 7; 50, comma 5; 54, comma 7; 64, comma 5; 68, comma 7; 73, comma 4; 80, comma 1; 90, comma 5; 99, commi 1, lettera *b*) e 5; 116, comma 5; 121, comma 3; 126, comma 7; 204, comma 2.

Il rilievo ha valore condizionante.

17.- Con riferimento all'espunzione (quantomeno in via principale) del *canale concorsuale per l'accesso alla qualifica di ispettore antincendi* (concorso che, in base ai commi 7 ss. dell'articolo 19, assume carattere meramente residuale, così come del resto ammesso dalla stessa amministrazione nelle modifiche della relazione illustrativa: "*il posto non coperto, integrando una carenza di organico, sarà tra quelli che verranno resi disponibili in sede di concorso pubblico residuale*"), la Sezione aveva ritenuto (§ 14.2 del parere interlocutorio; e cfr., per analogo rilievo relativamente al ruolo del *personale direttivo*, il § 58, nonché il § 80) insufficienti gli elementi forniti a giustificazione di tale scelta, evidenziando l'assenza di specifiche ragioni (quali, ad esempio, l'insufficienza del bacino dei candidati o le difficoltà nel rinvenire professionalità adeguate, rilevate in occasione dei concorsi banditi) idonee a sorreggere una così radicale innovazione della disciplina vigente, specie alla luce del fatto che non si rinviene nella legge delega, nemmeno indirettamente (o implicitamente), uno specifico criterio direttivo idoneo a giustificare l'innovazione *de qua*.

In riscontro a tali rilievi l'amministrazione ha riferito che, "*sulla base dell'esperienza e di approfondite valutazioni di merito amministrativo*", "*le attività svolte dalle qualifiche superiori del personale del Corpo richiedono un[a] expertise e vari profili di know-how che possono essere acquisiti esclusivamente attraverso l'esperienza maturata negli scenari operativi e con la formazione continua offerta dalle strutture del Dipartimento competente*", dovendo conseguentemente escludersi che "*il reclutamento di personale dotato di professionalità così complesse e approfondite possa avvenire tramite concorso pubblico*".

Gli elementi forniti dall'amministrazione a valle del parere interlocutorio non sono idonei a superare i rilievi ivi formulati al riguardo, che devono pertanto essere tenuti per fermi, con rilievo di valore condizionante.

Deve, anzitutto, essere ribadito che – in aggiunta ai limiti, anche di ordine costituzionale, dell'accesso riservato alle *progressioni verticali*, già richiamati nel parere interlocutorio e qui ribaditi – l'articolo 52, comma 1-*bis*, secondo periodo del decreto legislativo n. 165 del 2001 prevede, in termini generali, che *“fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, le progressioni fra le aree [...] avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia de gli incarichi rivestiti”*.

Restando, con ciò, possibile, nei limiti evidenziati, un concorso pubblico con riserva di posti, ma non una procedura selettiva integralmente riservata al personale interno.

Inoltre, avuto riguardo al merito delle valutazioni fornite, per un verso la genericità del riferimento all’*“esperienza”* e alle (non meglio specificate) *“approfondite valutazioni di merito amministrativo”* non consente di ritenere adeguatamente corroborate le affermazioni concernenti l'impossibilità di reperire professionalità di livello adeguato al di fuori dell'amministrazione; per altro verso, tali affermazioni non si confrontano con il fatto che attualmente il reclutamento avviene (con riferimento a plurime figure professionali, e paradigmaticamente alla qualifica di ispettore antincendi) al cinquanta per cento con personale assunto tramite concorso pubblico, senza che risultino compiute (così come suggerito dalla Sezione in sede di parere interlocutorio) specifiche analisi correlate all'esito dei concorsi banditi nel tempo.

Il rilievo, formulato in relazione all'articolo 19, va esteso alle previsioni, oggetto di intervento, di cui all'articolo 61 (per l'accesso al *“ruolo della specialità delle comunicazioni”*), all'articolo 99 (relativamente all'accesso al ruolo nella

qualifica di “*ispettore tecnico nei settori amministrativo-contabile, informatico e scientifico*”), all’articolo 150 (relativamente all’accesso ai “*ruoli specialistici dei direttivi*”) e all’articolo 232 (relativamente ai “*concorsi straordinari*” riservati).

Il rilievo ha valore condizionante in assenza delle ragioni che valgano a giustificare, in via eccezionale, l’esclusività della valorizzazione delle peculiari esperienze maturate all’interno dell’amministrazione (cfr. Corte cost. n. 110 del 2023, n. 119 del 2020, n. 354 del 2010, cui *adde* quelle già richiamate nel parere interlocutorio).

Valuti l’amministrazione se estendere il principio del concorso esterno alle disposizioni che, ancorché non modificate, prevedono, per l’accesso selettivo alle qualifiche superiori, procedure *interamente* riservate al personale interno (articoli 44 e 186).

18.- Il rilievo di cui al paragrafo precedente ha carattere assorbente e, per completezza, la Sezione ribadisce anche il mancato coordinamento tra la definizione del presupposto per l’indizione del concorso pubblico in questione e la disciplina dell’assegnazione alle sedi di servizio disciplinata dal comma 5 dell’articolo 19 all’esito dello scrutinio per merito comparativo (cfr. § 14.1 del parere interlocutorio); ciò anche all’esito dell’esame degli ulteriori elementi di chiarimento forniti.

L’amministrazione ha riferito che il numero di posti da destinare al concorso pubblico terrebbe conto sia dei posti *non coperti* dalla procedura di scrutinio, sia di quelli (inizialmente coperti, ma poi) *liberati* per effetto della mancata scelta della sede (omissione, questa, che comporterebbe la rinuncia al corso di formazione e, quindi, all’avanzamento).

La Sezione osserva che tale ricostruzione non è coerente con il tenore letterale dell’articolo 19, comma 7 (“*Qualora all’esito dello scrutinio di cui al presente articolo, non pervengano domande in numero sufficiente alla copertura delle sedi rese disponibili nell’ambito della procedura medesima, può essere espletato, ai fini della copertura delle carenze residue nella qualifica di ispettore antincendi, un concorso nazionale pubblico, per titoli ed esami, anche su base territoriale, per l’accesso alla predetta qualifica*”). Tale

disposizione, infatti, sembra individuare il presupposto per l'espletamento (in via residuale) del concorso pubblico nella presentazione, "*all'esito dello scrutinio [per merito comparativo]*", di un numero di domande insufficiente a coprire le sedi rese disponibili. Il riferimento all'"*esito dello scrutinio*", da un lato, e alla presentazione (in numero insufficiente rispetto alle sedi disponibili) di "*domande [...] alla copertura delle sedi*", dall'altro, implica cioè che il presupposto in questione è costituito non (come, in base a quanto riferito nella relazione illustrativa integrativa, ritiene l'amministrazione) dall'insufficienza delle domande *di partecipazione allo scrutinio per merito comparativo* rispetto ai posti disponibili (né, tantomeno, dal numero insufficiente di candidati idonei), bensì dall'insufficienza delle domande (presentate, appunto, "*all'esito dello scrutinio*", sicché non può trattarsi delle domande *di partecipazione allo scrutinio*, necessariamente antecedenti all'espletamento dello scrutinio e al suo esito) *di assegnazione della sede*.

Pertanto, al comma 7 dell'articolo 19 il riferimento all'"*esito dello scrutinio di cui al presente articolo*" non appare coerente con quanto sopra rappresentato.

Identico rilievo vale per le diffuse ed analoghe occorrenze, nel corpo del testo.

19.- La Sezione constata il recepimento di osservazioni formulate nei §§ 25, 40, 55 e 70 del parere interlocutorio con riferimento al *corso di formazione e al tirocinio* dei vincitori di concorsi per assistenti tecnici e per gli ispettori sanitari di cui, rispettivamente, agli articoli 82 e 109. Tale recepimento non è uniforme, poiché le modifiche introdotte nell'articolo 82, comma 1, non sono riscontrabili anche nell'articolo 109, comma 1: valuti quindi l'Amministrazione l'opportunità di intervenire sull'articolo 109, comma 1, allo stesso modo in cui è intervenuta sull'articolo 82, comma 1.

Più in generale, la Sezione prende anche atto del chiarimento fornito dalla relazione illustrativa, con riferimento a quanto osservato negli stessi punti del parere interlocutorio in merito alla nomina e alla conferma in ruolo del suddetto personale, secondo il quale, per una "*risalente*" e "*consolidata modalità operativa*", "*il personale assunto nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco viene, prima*

dell'avvio al corso di formazione iniziale, iscritto con riserva nel ruolo di appartenenza" e, in seguito, ricorrendone i presupposti, confermato in ruolo.

Analoga presa d'atto vale per le diffuse e conformi occorrenze nel testo.

20.- Si rileva che non è stata recepita la richiesta del § 29 del parere di introdurre negli articoli 87, commi 2 e 3, 88, commi 2 e 3 e 89, commi 2 e 3, secondo periodo la definizione quali *"temporanei"* dell'assenza e dell'impedimento ricorrendo i quali il coadiutore tecnico esperto sostituisce il viceispettore tecnico.

Si ribadisce l'opportunità di introdurre la suddetta definizione, nei casi evidenziati ed in quelli, analoghi, previsti, in termini conformi, agli articoli 11, commi 2 e 3, 18, comma 2, 136, comma 2, 141, comma 3, 142, comma 3, 143, comma 3, 144, comma 3, 149, comma 3, 159, comma 1, 161, comma 3, 170, comma 1, 215, comma 4.

21.- Nel riferirsi al § 32 del parere, concernente le fattispecie di infermità e di malattia previste nell'articolo 91, comma 1, lettera c), secondo periodo, e comma 5 (comma 6 dello schema modificato) – per le quali soltanto si prevede la promozione *"con la stessa decorrenza, ai soli effetti giuridici, attribuita agli idonei del corso dal quale è stato dimesso, collocandosi nella stessa graduatoria nel posto che gli sarebbe spettato, qualora avesse portato a compimento il predetto corso"* –, la nota di trasmissione dello schema modificato *"evidenzia che la formulazione dell'articolo 91 è identica a quella del vigente articolo 13. Tale disciplina viene ripresa (anche per ragioni di parità di trattamento) con riferimento ai corrispondenti profili professionali del ruolo tecnico (coadiutori e viceispettori)."*

La constatazione dell'identità di formulazione dell'articolo 91 rispetto a quella del vigente articolo 13 non chiarisce le questioni ermeneutiche evidenziate. Semmai, tale identità porta a ritenere che l'esigenza del richiesto chiarimento riguardi anche le fattispecie di cui al vigente articolo 13, del quale l'Amministrazione non fornisce informazioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione, e all'articolo 151.

Dunque, quanto in proposito osservato nel parere interlocutorio va ribadito per l'articolo 91 ed esteso alle corrispondenti disposizioni degli articoli 13 e 151.

Si prende atto della precisazione dell'amministrazione circa l'esigenza del superamento dell'esame finale da parte del personale ammesso a ripetere il corso di formazione, seppur non espressamente previsto dall'articolo 91, comma 5 (comma 6 del nuovo schema). Tuttavia, a fini di chiarezza del testo, appare opportuno che tale precisazione sia idoneamente formulata nello stesso comma.

22.- Al § 51 del parere interlocutorio, la Sezione – avuto comprensivo riguardo alla rimodulazione dell'ordinamento del *“personale direttivo e dirigente”* del Corpo operata con lo schema di testo – ha evidenziato che *“le ragioni che hanno ispirato l'opzione di fondo per una complessiva abbreviazione dei percorsi di carriera e per un incisivo incremento dell'organico apicale, a sostanziale ed incisivo scapito di quello operativo, non vengono adeguatamente esplicitate nelle relazioni di accompagnamento, né viene analizzato l'impatto atteso dalla prospettica attuazione del disegno di riforma”*. In particolare, si è rimarcato che *“rimane sullo sfondo, in assenza di adeguato approfondimento affidato a dati misurabili ed indicatori affidabili, l'obiettivo, imposto dalla delega, di ‘ottimizzazione delle funzioni e dei compiti’ del Corpo”*.

Nel rendere chiarimenti sul punto, l'amministrazione ha inteso precisare: a) che *“[...] il potenziamento della dotazione organica del personale con la qualifica di dirigente non [sarebbe] avvenuto a scapito di quello operativo”*; b) che, peraltro, *“l'incremento dell'organico apicale [offrirebbe] maggiori chance di progressione in carriera del personale del ruolo direttivo, con conseguente valorizzazione del percorso professionale di quest'ultimo”*; c) che *“l'abbreviazione dei percorsi di carriera, che ha interessato tutti i ruoli del Corpo nazionale, [sarebbe] conforme alla ratio complessiva dell'intervento normativo, che mira a valorizzare le competenze professionali maturate all'interno del Corpo nazionale”*.

Il chiarimento appare inadeguato ed induce a tenere per fermo il rilievo.

In termini generali e sul piano metodologico, posto che il prefigurato disegno di riforma ordinamentale è destinato ad incidere significativamente sul complessivo ordinamento del Corpo, sugli organici e sulle qualifiche, sul regime dei concorsi, sui tempi e meccanismi degli avanzamenti e progressioni di carriera e, segnatamente, sull'accesso ai ruoli direttivi e dirigenziali, sarebbe stato necessario accompagnarne la divisata articolazione con una *prospettica, analitica e misurata* valutazione di impatto: la quale resta, per contro, affidata (anche in ragione della segnalata inadeguatezza dell'AIR) ad affermazioni di principio, non sorrette da *dati* obiettivi ed indicatori quantitativi *concreti e specifici*, in grado di rendere apprezzabile (di là dal generico intento di massimizzazione delle *chances* di carriera del personale) l'obiettivo, imposto dalla delega legislativa, di *efficientamento* ("*ottimizzazione*") delle "*funzioni*" d'istituto e dei "*compiti*" del personale.

Peraltro, resta non chiarito – di là dal rilievo che l'incremento dei ruoli apicali sarebbe giustificato dalle nuove e prospettiche esigenze di riorganizzazione, correlate all'istituzione *ope legis* di nuove Direzioni generali – in che senso ed in che misura il complessivo potenziamento "*verso l'alto*" delle dotazioni di rango dirigenziale non avvenga, in realtà, a scapito di quelle più direttamente ed immediatamente operative, di cui diffusamente si prevede (v., nel dettaglio, la relazione illustrativa, alla pagina 28 della versione emendata) una corrispondente e "*contestuale riduzione*", senza che ne siano esplicitate, volta a volta, le *effettive* ed *obiettive* ragioni *efficientistiche* (cfr. articolo 97 Cost.), che, di nuovo, non si risolvano, come tali, nel semplice intento di assecondare un diffuso quanto generalizzato auspicio di meri *automatismi* di carriera.

23.- Ancorché l'amministrazione abbia integralmente recepito le osservazioni formulate (ai §§ 52, 59, 66) relativamente alla ambigua introduzione, relativamente al ruolo del personale direttivo, della qualifica di "*direttore in prova*", optando per la conservazione della attuale figura del "*vicedirettore*", osserva la Sezione che permane incongrua la formulazione degli articoli 153 (nella parte in cui, al termine del corso di formazione, continua a prevedere la

conferma in ruolo “*con la qualifica di direttore*”, invece che “*con la qualifica di vicedirettore*”) e 163, comma 3 (con analoga previsione, per il ruolo dei direttivi medici).

Relativamente a questa seconda figura (e con riguardo al rilievo *ad hoc*, formulato al § 66 del parere interlocutorio) l'amministrazione ha rappresentato che “[...] *la qualifica di vicedirettore medico è strettamente correlata allo svolgimento del periodo formativo e alla iscrizione nel relativo ruolo con riserva di conferma nel medesimo ruolo in caso di esito fruttuoso del predetto periodo di formazione. Tale modalità - precedentemente prevista nella stesura originaria del decreto legislativo 217/2005 (articolo 42) per il ruolo dei direttivi – consente di abbreviare il percorso formativo dei direttivi medici, rispondendo alla ratio complessiva di valorizzazione professionale del ruolo dei medici, sottesa all'intervento normativo in subiecta materia, volto anche a evitare il fenomeno della “fuga di cervelli” verso l'ambito professionale privato*”.

L'osservazione non persuade: restando, invero, confermata, la (autonoma) qualifica di “*vicedirettore*” (medico) – ora generalizzata alla prima figura del ruolo direttivo – non è dato intendere la ragione dell'*automatico* passaggio, al termine del previsto periodo di prova, nella (superiore) qualifica di “*direttore medico*”, che realizza, di fatto, una modalità surrettizia di progressione di carriera. Un diverso intendimento avrebbe potuto essere, al più conseguito eliminando del tutto (in guisa, peraltro, non coordinata con la figura generale) la qualifica di “*vicedirettore*”, relativamente al ruolo medico.

In definitiva, la favorevole valutazione delle modifiche introdotte è condizionata alla riscrittura, nei sensi evidenziati, delle disposizioni richiamate. In ordine alle modalità dell'avanzamento di carriera mediante generalizzazione dello scrutinio per merito comparativo, valgono le considerazioni già formulate *supra*, al § 17, in termini generali.

24.- La Sezione prende atto del recepimento di due dei rilievi formulati al § 75 del parere interlocutorio, volti a un miglior coordinamento delle disposizioni

contenute nel secondo periodo del comma 2 e nel comma 3 dell'articolo 200 con quelle vigenti.

Con riferimento ai rilievi formulati al § 76 del parere interlocutorio in ordine alla disposizione di cui all'articolo 201 (*“Concorsi nazionali su base territoriale”*), si fa rinvio alle osservazioni formulate *supra*, al § 11).

25.- Non è stata, invece, accolta l'osservazione formulata al § 77 del parere interlocutorio, riguardante l'articolo 211 dello schema (recante *“ Modifica e ripartizione territoriale delle dotazioni organiche del personale del Corpo nazionale”*), sulla base della seguente motivazione: *“Con riferimento al rilievo di cui al § 77 del citato parere interlocutorio del Consiglio di Stato, evidenziando che il testo normativo è identico a quello vigente, si rappresenta che la determinazione delle dotazioni organiche in allegato allo schema di decreto è stata condicio sine qua non per la bollinatura del provvedimento”*.

Le argomentazioni esposte non appaiono pertinenti rispetto al rilievo formulato dalla Sezione, che non interviene sui contenuti della tabella – concordata con il Ministero dell'economia e delle finanze – allegata al decreto. Quest'ultima infatti resta in vigore fino all'adozione dei regolamentari indicati nel medesimo articolo, che, a regime – secondo il suggerimento formulato dalla Sezione – costituiranno le fonti autorizzate a disciplinare la materia.

L'osservazione riguarda infatti la tecnica redazionale ed è volta a evitare che si modifichi il decreto legislativo con una fonte di rango regolamentare, lasciando del tutto inalterato il contenuto sostanziale della disposizione. Il fatto che la disposizione risulti già presente nel testo vigente non costituisce, naturalmente, argomento significativo, trattandosi comunque di una nuova fonte normativa.

26.- Con riferimento agli inquadramenti del personale disciplinati dal Capo I del Titolo IV, al § 79 del parere interlocutorio la Sezione ha formulato una prima osservazione in ordine alla disposizione di cui al comma 4 dell'articolo 219 (*“Inquadramento nelle qualifiche dei ruoli del personale specialista”*), che sembra consentire il passaggio alle qualifiche superiori in assenza delle certificazioni e delle abilitazioni necessarie.

A seguito del suddetto rilievo, l'amministrazione ha eliminato la previsione relativa all'obbligo *“di conseguire le certificazioni e le abilitazioni previste per le rispettive istituite qualifiche entro tre anni dall'adozione dei decreti del Capo del Dipartimento di individuazione delle certificazioni e abilitazioni per l'accesso e per la promozione a ciascuna istituita qualifica”*.

L'eliminazione del comma 4 non è, tuttavia, idonea, ad avviso della Sezione, a superare la criticità evidenziata nel parere interlocutorio e sembrerebbe, al contrario, porsi in modo antitetico rispetto alla stessa. È, invero, necessario che il possesso delle certificazioni e abilitazioni previste per le rispettive istituite qualifiche – non contemplato dalla disposizione in esame ai fini dell'inquadramento – costituisca invece il presupposto per poter essere inquadrati nei relativi ruoli del personale specialista.

Quanto alla fonte relativa all'individuazione delle certificazioni e abilitazioni per l'accesso e per la promozione a ciascuna qualifica, che l'articolo in esame individua nel decreto del Capo del Dipartimento, si rinvia *supra*, al § 16.

27.- La Sezione ha, poi, segnalato la necessità di chiarimenti sull'inquadramento del personale in servizio, anche con riferimento a quanto riportato nella relazione tecnica (secondo cui *“il personale è inquadrato nella nuova qualifica tenendo presente gli anni necessari previsti nel nuovo percorso di carriera”*).

All'esito dei chiarimenti forniti, che hanno inteso ribadire il passaggio, osserva la Sezione che da una comparazione tra le disposizioni concernenti i nuovi percorsi di carriera e quelle che disciplinano i nuovi inquadramenti sembrerebbero sussistere alcune differenze.

A titolo esemplificativo, in relazione all'inquadramento nelle qualifiche dei ruoli dei direttivi operativi, di cui all'articolo 228, al comma 4 del testo è previsto che *“il personale con la qualifica di direttore, che abbia maturato quattro anni di effettivo servizio nella qualifica, è inquadrato nella istituita qualifica di direttore vicedirigente”*; l'articolo 154 del decreto in esame (*“Promozione alla qualifica di direttore vicedirigente dei ruoli operativi e tecnici”*) prevede, invece, che *“1. La promozione alla qualifica di direttore vicedirigente si consegue a ruolo aperto, mediante*

scrutinio per merito comparativo al quale è ammesso il personale con la qualifica di direttore che abbia maturato cinque anni di effettivo servizio nella qualifica e che non sia incorso in alcuna delle cause di esclusione di cui all'articolo 173, comma 3, ed abbia altresì conseguito una valutazione non inferiore a ottanta nei tre anni precedenti lo scrutinio, ai sensi dell'articolo 172. 2. Fermi restando i requisiti previsti dall'articolo 173, la promozione di cui al comma 1 è subordinata anche alla frequenza di corsi di formazione, che sono stabiliti con decreto del Capo del Dipartimento.”

La stessa previsione è contenuta nell'articolo 229 (*“Inquadramento nelle qualifiche dei ruoli dei direttivi tecnici”*), al comma 4 (*“Il personale con la qualifica di direttore logistico-gestionale, informatico e tecnico-scientifico, che abbia maturato quattro anni di effettivo servizio nella qualifica, è inquadrato nella istituita qualifica di direttore vicedirigente tecnico nei corrispondenti settori di impiego di cui all'articolo 140”*).

Analogamente, l'articolo 230 (*“Inquadramento nelle qualifiche del ruolo dei direttivi medici”*), al comma 4, introduce una disciplina speciale rispetto a quanto previsto dall'articolo 166 del testo in esame.

A tale riguardo, si rimette alle valutazioni dell'amministrazione proponente ogni decisione circa l'assetto relativo agli anni di effettivo servizio che sembrerebbe scaturire dal confronto delle due discipline (a regime e di inquadramento), anche con riferimento a eventuali ulteriori fattispecie.

In ordine alla disciplina relativa all'inquadramento nelle qualifiche di *vicedirigente*, la Sezione ritiene invece (e si tratta di rilievo condizionante) che non si possa prescindere dallo scrutinio per merito comparativo e dalla frequenza dei corsi di formazione previsti per la promozione alla qualifica.

28.- I commi 6, 7 e 8 dell'articolo 228 dispongono l'inquadramento *“con l'attribuzione del primo scatto convenzionale a 12 anni”* e *“con l'attribuzione del secondo scatto convenzionale a 20 anni”*. L'articolo 181, comma 1, dello schema, e la tabella C, a regime, fissano, per contro, le soglie in tredici e ventitré anni di effettivo servizio.

Si rimette alle valutazioni dell'amministrazione proponente la decisione circa l'allineamento dell'attribuzione di detti scatti convenzionali.

29.- Quanto ai concorsi straordinari e riservati previsti dall'articolo 232 (§ 80 del parere interlocutorio), oltre a ribadire le osservazioni già formulate *supra*, al § 17, si evidenzia che la disposizione riproduce una disposizione vigente di carattere temporaneo ed eccezionale, che ha esaurito i propri effetti, rinnovandone senza giustificazione comunque il contenuto normativo prestandosi alla criticità già evidenziate.

Anche tale rilievo riveste valore condizionante.

30.- In relazione ai rilievi evidenziati dalla Sezione (al § 81 del parere interlocutorio) in ordine alle disposizioni di cui all'articolo 233 (*“Disposizioni transitorie per le progressioni in carriera e in materia di valutazione del personale”*), concernenti la previsione del rinvio dell'applicazione di parti rilevanti della riforma di un triennio decorrente dalla data di adozione dei provvedimenti attuativi previsti dallo stesso decreto in esame (per la cui adozione non era peraltro previsto alcun termine), l'amministrazione ha apportato alcune modificazioni migliorative, stabilendo un termine a data fissa dal quale far decorrere l'applicazione della intera disciplina.

Resta, tuttavia, da valutare la ragionevolezza del termine previsto per l'applicazione della nuova disciplina (tre anni decorrenti dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo in esame), a fronte del termine di diciotto mesi previsto per l'adozione dei provvedimenti attuativi. Ad avviso della Sezione, il termine di efficacia dell'atto dovrebbe essere correlato a quello previsto per l'adozione della normativa di attuazione.

Si ribadisce, inoltre, la necessità che le disposizioni del decreto legislativo n. 217 del 2005 che continuano a trovare applicazione siano individuate con maggiore precisione. Non risulta chiaro, infatti, se gli articoli citati non trovino immediata applicazione a prescindere dal loro contenuto o solamente nella parte in cui riguardino le progressioni in carriera e la valutazione del personale (cfr., a titolo esemplificativo, l'articolo 27, che riguarda l'accesso ai settori dei piloti e degli specialisti e non la frequenza di corsi di formazione o il

completamento di percorsi formativi, come indicato nella prima parte del comma 1).

L'elencazione degli articoli di cui è differita l'applicazione, peraltro, come già evidenziato nel parere interlocutorio, non ha carattere tassativo essendo preceduta dalla locuzione *“in particolare”*.

31.- Avuto riguardo alle modifiche introdotte (con l'articolo 228 dello schema di testo) al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 97, la Sezione prende, in via preliminare, atto, in relazione alle considerazioni di cui al § 6.1 del parere interlocutorio relative ai limiti della delega, dei chiarimenti forniti dall'amministrazione proponente, volti in estrema sintesi a valorizzare un'interpretazione di carattere sistematico della norma di delega, alla stregua della *ratio* complessiva della legge, al fine di assicurare l'unitaria coerenza giuridica della riforma.

32.- In adesione al parere interlocutorio (osservazione di cui al § 85), l'amministrazione ha reinserito nello schema – per ogni ruolo interessato all'attribuzione degli scatti convenzionale – la previsione della mancata attribuzione degli stessi scatti al personale che *“nel triennio precedente, abbia riportato una valutazione inferiore a sufficiente, secondo le modalità stabilite dalla normativa vigente, o una sanzione disciplinare più grave di quella pecuniaria o sia stato sospeso cautelaramente dal servizio, rinviato a giudizio o ammesso ai riti alternativi per i delitti di cui all'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, ovvero sottoposto a procedimento disciplinare per l'applicazione di una sanzione disciplinare più grave di quella pecuniaria. In caso di proscioglimento, l'attribuzione degli scatti convenzionali avviene anche con effetto retroattivo”*.

La Sezione osserva, peraltro, che il personale dei ruoli a esaurimento di cui all'articolo 13, comma 1, lettera c) (relativo al *“ruolo degli ispettori antincendi AIB, distinto nelle qualifiche di ispettore antincendi AIB, ispettore antincendi esperto AIB e ispettore antincendi coordinatore AIB”*) è inquadrato – ai sensi dell'articolo 231 (*“Inquadramento del personale dei ruoli speciali antincendio boschivo (AIB) ad esaurimento nei ruoli ordinari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco”*) – nelle istituite

corrispondenti qualifiche del ruolo degli ispettori, nonché in quelle dei vicedirettori antincendi del ruolo operativo del personale del Corpo nazionale dei **vigili** del **fuoco**.

In relazione al previsto inquadramento nella qualifica di vicedirettore antincendio, si rileva che l'accesso alla qualifica di vicedirettore richiede la laurea e deve avvenire per concorso a cui può partecipare anche il personale appartenente ai ruoli a esaurimento. Si richiede pertanto all'amministrazione proponente di modificare, in senso conforme e con tratto condizionante, la disposizione.

33.- Il Titolo VII reca modifiche al decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, recante *“Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei **vigili** del **fuoco**, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229”* (articolo 241 dello schema di decreto).

In relazione all'intervento normativo in esame, la Sezione, ai fini dell'espressione del parere, ha ritenuto necessario attendere la trasmissione del parere della Conferenza unificata.

Sono state formulate comunque le osservazioni e richieste di chiarimenti di cui ai §§ 86.1, 86.2, 86.3, 86.4 e 86.5.

L'amministrazione ha quindi trasmesso il parere della Conferenza unificata n. 112, reso in data 10 settembre 2026.

Con riferimento alle condizioni e alle osservazioni contenute nel detto parere, l'amministrazione ha riferito unicamente l'intenzione di accogliere le osservazioni *“condizionanti”* di cui ai numeri 3, 9 e 12 del documento, concernenti, rispettivamente, i *“presidi rurali”* (articolo 4-bis del decreto legislativo n. 139 del 2006), le *“convenzioni”* di cui all'articolo 24 del medesimo decreto legislativo, nonché la disciplina applicabile nella Regione autonoma Valle d'Aosta e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, adeguando di conseguenza le disposizioni dello schema di decreto [rispettivamente: articoli 241, commi 6; 24, lettera e) e 244].

Non ha illustrato, per contro, come espressamente richiesto nel parere interlocutorio, le ragioni sottese al mancato accoglimento delle altre osservazioni della Conferenza unificata, alcune delle quali, ad avviso della Sezione, risultano fondate nei sensi e nei limiti che si illustreranno nel prosieguo.

34.- Relativamente alla istituzione (operata con l'articolo 241, comma 2, lettera *b*) numero 2 dello schema di testo, che introduce una lettera *a-bis*) nel corpo dell'articolo 2, comma 3 del decreto legislativo n. 139 del 2006) delle “*direzioni centrali di coordinamento interregionale dei vigili del fuoco*”, si invita l'amministrazione a verificare la correttezza della collocazione sistematica della nuova disposizione. Si osserva, inoltre, che l'individuazione delle funzioni degli uffici dirigenziali generali è integralmente rimessa alla fonte regolamentare.

35.- La Sezione, al § 86.1 del parere interlocutorio, ha formulato diverse osservazioni sul comma *2-quater* – aggiunto all'articolo 6 del decreto legislativo n. 139 del 2006 dall'articolo 241, comma 7, lettera *c*) dello schema di decreto, che prevede il conferimento di incarichi anche a esperti esterni alla pubblica amministrazione per l'espletamento di particolari compiti tecnici e scientifici o di ricerca specialistica.

Con riferimento a tale rilievo, l'amministrazione ha rappresentato, in relazione illustrativa, che la formulazione della nuova disposizione inserita nel testo riproduce pedissequamente quanto previsto dall'articolo 6, primo comma, lettera *g*), della legge 1° aprile 1981, n. 121, recante “*Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza*”; ha concluso, pertanto, che si estende una previsione già presente nella legislazione vigente relativa ad altro Corpo dello Stato.

La Sezione, pur prendendo atto di quanto rappresentato dall'amministrazione, ribadisce le osservazioni già formulate al riguardo, poiché le controdeduzioni non risultano pertinenti in quanto si tratta comunque di nuove disposizioni, concernenti, peraltro, un diverso soggetto.

Senza entrare nel merito della disposizione richiamata, si ritiene necessario che il conferimento di incarichi anche a esperti esterni alla pubblica amministrazione per l'espletamento di particolari compiti tecnici e scientifici o di ricerca specialistica debba avere come presupposto la presenza di "*specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio*" e deve richiedere che gli esperti siano in possesso di particolari requisiti e di particolare e comprovata specializzazione secondo quanto previsto dalla disciplina di carattere generale di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che dovrebbe essere richiamata. Altrimenti il ricorso a esperti esterni sarebbe (illegittimamente) consentito anche quando alla stessa esigenza si può tranquillamente far fronte con il personale in servizio.

Il rilievo riveste valore condizionante.

36.- Di particolare rilievo le osservazioni formulate nel parere interlocutorio ai §§ 86.2 e 86.3 concernenti:

a) le modificazioni apportate (dall'articolo 241, comma 16 dello schema di testo) all'articolo 14 del decreto legislativo 139 del 2006, con la finalità di eliminare "*definitivamente ogni riferimento al rilascio di certificati di prevenzione incendi*", nonché il benestare tecnico, collaudo e certificazione;

b) le modificazioni apportate (dall'articolo 241, comma 17 dello schema) all'articolo 16 del decreto legislativo n. 139 del 2006, concernenti le procedure di prevenzione antincendio, comprensive anche di una nuova disciplina applicabile ai prodotti antincendio non marcati CE, volta, tra l'altro, a escluderne l'omologazione preventiva quale condizione di accesso al mercato.

Al riguardo, i chiarimenti e le argomentazioni forniti dall'amministrazione in ordine alla compatibilità dell'intervento con i principi e criteri direttivi della legge delega non risultano convincenti.

Ad avviso della Sezione, le modificazioni proposte nei citati articoli suscitano, al contrario, dubbi di compatibilità con la legge delega, in quanto non sembrano trovare base e giustificazione nei principi e criteri direttivi, finendo per introdurre una disciplina estranea alle finalità perseguite dalla stessa.

Non appare, infatti, costituire idonea base a sorreggere l'innovazione della disciplina vigente la generica previsione di “*ottimizzazione delle funzioni mediante semplificazione*”. Tale disposizione, in assenza di specifici principi e criteri direttivi, non consente l'introduzione di soluzioni innovative che non si limitino a ottimizzare le funzioni del Corpo, ma siano volte a incidere in modo sostanziale su istituti concernenti la sicurezza delle attività di maggiore pericolosità, nonché sui dispositivi non marcati CE, la cui nuova disciplina peraltro viene totalmente rimessa alla fonte regolamentare, lasciando indeterminati aspetti essenziali della stessa (ciò che non sarebbe in ogni caso consentito alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale).

Si richiama, al riguardo, la recente sentenza della Corte costituzionale 21 luglio 2026 n. 133, con cui, nel dichiarare costituzionalmente illegittimo per eccesso di delega l'articolo 23, comma 1, del d.lgs. n. 160 del 2020, nella parte in cui ha introdotto l'articolo 49-*septies*, comma 21, lettere c) e i), del decreto legislativo n. 171 del 2005, ove si prevedono requisiti minimi di capacità patrimoniale delle scuole nautiche e l'adozione di un tariffario minimo delle prestazioni formative erogate all'utenza, è stato sottolineato che sebbene la sicurezza e l'armonizzazione del settore nautico informino l'intero impianto della riforma, tali finalità in sé non possono comunque allargare l'oggetto della delega a materie ch'essa non contempla.

In coerenza con tale sentenza del giudice costituzionale deve ritenersi che la generica previsione di “*ottimizzazione delle funzioni mediante semplificazione*” non può sorreggere l'introduzione in sede di esercizio delle delega delle descritte modifiche in materia di certificazione antincendio e procedure di prevenzione antincendio, non richiamate nella norma di delega.

Particolarmente significativa risulta, peraltro, nelle fattispecie all'esame inoltre l'assenza di una fase di consultazione dei soggetti sui quali la norma ha impatti significativi.

Il rilievo ha carattere condizionante.

37.- In relazione agli emendamenti nn. 5, 6 e 8, proposti dalla Conferenza unificata, concernenti l'articolo 24, comma 9, del decreto legislativo n. 139 del 2006, come sostituito dall'articolo 241, comma 24, lettera e), dello schema di decreto in esame, si invita l'amministrazione a verificare i termini utilizzati nella disposizione (*"incendi boschivi"*; *"incendi di vegetazione"*; *"incendi di vegetazione non boschivi"*; *"incendi di zone di interfaccia rurale"*) al fine di coordinarli con le definizioni contenute nella legge 21 novembre 2000, n. 353 (*"Legge quadro in materia di incendi boschivi"*).

38.- All'articolo 24 del decreto legislativo n. 139 del 2006 è inserito, dal comma 24, lettera g), dello schema in esame, il comma 14-bis, che attribuisce al Corpo nazionale dei vigili del **fuoco** la *"prerogativa di utilizzo prioritario di immagini satellitari, bande di comunicazione, nonché di acquisizione di dati e informazioni attinenti al contesto emergenziale e comunque disponibili da parte dei soggetti titolari"*.

La previsione è stata oggetto di osservazioni da parte della Conferenza unificata, che ha richiesto *"in un contesto di collaborazione istituzionale [...] di codificare anche i flussi di dati e informazioni tra le strutture territoriali del Corpo nazionale dei **vigili** del **fuoco** e le strutture afferenti alle Autorità di protezione civile [...]"* (cfr. emendamento n. 10).

Al riguardo, si invita l'amministrazione a sostituire la parola *"prioritario"* con *"immediato"*, prevedendo, in una logica di leale collaborazione, contestualmente l'accesso alle immagini, ai dati e alle informazioni alle altre strutture di Protezione civile.

Il rilievo riveste valore condizionante con riferimento alla richiesta sostituzione, rimettendo alla valutazione dell'amministrazione l'accoglimento della proposta della Conferenza unificata o comunque l'introduzione di una disposizione che espliciti l'utilizzo dei menzionati dati e informazioni a tutte le strutture della protezione civile.

39.- La Sezione condivide inoltre le proposte emendative della Conferenza Unificata (n. 14 e n. 15) dirette a lasciare inalterato il riparto di competenze delineato dall'articolo 24, comma 10.

Le modifiche in esame riguardano l'interazione dell'attività dei **Vigili** del **Fuoco** con altri enti; al riguardo, deve richiamarsi quanto già osservato nel parere interlocutorio circa le conseguenze della (criticata) assenza di fase di consultazione sulla valutazione delle disposizioni dello schema potenzialmente idonee a incidere su soggetti esterni a cui, appunto, non è stata data la possibilità di far emergere la propria posizione.

Tenuto conto dei limiti delle delega e in assenza della consultazione non si ritiene consentito intervenire su disposizioni vigenti che sono state il frutto di un adeguato bilanciamento e di osservazioni già in precedente formulate da questa Sezione e dalle Commissioni parlamentari; diversamente sussisterebbe il rischio di incidere su funzioni di altri soggetti e non di ottimizzare le funzioni e i compiti del Corpo nazionale dei vigili del **fuoco**.

In particolare, già con il parere n. 1524 del 20 febbraio 2006, questa Sezione aveva ritenuto necessario il coordinamento delle competenze degli enti e dei Corpi che intervengono in materia di primo soccorso.

Successivamente con il parere n. 918 del 21 aprile 2017, la Sezione si è espressa sul comma 10 dell'articolo 24 del d. lgs. n. 139 del 2006 nei seguenti termini: *“Al comma 10 vengono, altresì, opportunamente fatte salve, come nel testo vigente, le funzioni spettanti al Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico. È auspicabile anche in questo caso, al riguardo, nel rispetto della ripartizione delle competenze, ogni forma di coordinamento di tipo amministrativo ed operativo, con modalità condivise e sancite da appositi strumenti di intesa. Del resto, tornando a considerazioni in termini più generali, come rilevato nelle premesse, e come reso palese dalla Relazione illustrativa, la disposizione di cui all'articolo 24 costituisce una delle direttrici fondanti dell'intervento normativo, mediante il quale si è voluta dettare una disciplina unica del soccorso pubblico, mantenendo il necessario coordinamento con le strutture della Protezione Civile e rimettendo ad appositi accordi la disciplina delle attività di soccorso pubblico integrato. La Commissione, al riguardo, non può esimersi dal segnalare l'opportunità di prevedere l'adeguato monitoraggio, in sede applicativa ed operativa, della efficienza ed effettività delle forme di coordinamento prescelte, al fine di non disperdere, in tale delicato ambito, il*

patrimonio di professionalità e le specificità recate da ciascuno dei soggetti che concorrono all'attività di soccorso pubblico” (punto 3.7.1).

Anche la Prima Commissione permanente della Camera in data 3 maggio 2017, nell'esprimersi sullo schema di decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, aveva evidenziato che l'articolo 24, comma 10, era idoneo a *“salvaguarda[re] comunque tutte le funzioni del Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico e altresì le competenze specifiche in materia di soccorso sanitario ed elisoccorso delle Regioni e delle Province autonome”*, richiedendo la specificazione di una espressa clausola di salvezza e la promozione di *“apposite intese tra il Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco e il Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico, per garantire un migliore coordinamento e ripartizione dei rispettivi compiti di soccorso nelle zone montane, in ipogeo e nelle aree impervie”*.

Nel richiamare i citati precedenti e nel condividere le osservazioni della Conferenza unificata, la Sezione ritiene, di conseguenza, che all'articolo 24 comma 2, lettera b), del decreto legislativo n. 139 vada ripristinato l'inciso *“fatto salvo quanto previsto dal comma 10”*, all'epoca inserito proprio in ragione delle sopra espresse considerazioni e al fine di coordinare la competenza generale del Corpo nazionale in materia di ricerca, soccorso e salvataggio, anche con l'utilizzo di mezzi aerei, con le disposizioni del comma 10. Del resto l'inclusione nella disposizione degli aeromobili a pilotaggio remoto in alcun modo giustifica la menzionata espunzione.

Conseguentemente, per le ragioni sopra esposte, si condivide la richiesta eliminazione dallo schema della lettera f), del comma 24 dell'articolo 241, che modifica il comma 10 del citato articolo 24, il cui vigente testo costituisce il frutto di un delicato equilibrio tra esigenze di diverso tipo, che non giustificano una concorrente attività di soccorso pubblico svolta anche con la componente aerea posta al di fuori della disciplina dettata dallo stesso comma 10, che verrebbe al contempo depotenziato dalla soppressione del riferimento alla componente aerea in relazione all'intervento integrato con le regioni e le province autonome.

I rilievi rivestono valore condizionante.

40.- Con l'emendamento n. 16 – concernente le modificazioni apportate dal comma 24, lettera *b*) dell'articolo 241 dello schema all'articolo 24, comma 2, lettera *a*) del decreto legislativo n. 139 del 2006 – la Conferenza propone di sostituire il richiamo all'articolo 10 del decreto legislativo n. 1 del 2018 con quello all'articolo 13 dello stesso decreto legislativo, sul presupposto che il testo vigente richiama l'articolo 11 della legge 225 del 1992.

Poiché la disposizione di cui al citato articolo 11 della legge n. 252 del 1992 è stata suddivisa in due diversi articoli del decreto legislativo n. 1 del 2018, si suggerisce di citarli entrambi; pertanto la nuova formulazione dovrebbe richiamare sia l'articolo 10 che l'articolo 13 del citato decreto legislativo n. 1 del 2018.

41.- In relazione alla proposta emendativa n. 11 della Conferenza unificata – concernente le modificazioni apportate dal comma 26 dell'articolo 241 dello schema al comma 1 dell'articolo 26 del decreto legislativo n. 13 del 2006, che estende le funzioni del Corpo quale *“Autorità competente per gli aspetti di regolazione tecnica, certificazione e sorveglianza anche agli aeroporti di aviazione generale, aviosuperfici, eliporti ed elisuperfici”* – si condivide quanto rappresentato dalla Conferenza, la quale ha evidenziato la necessità di espungere dal testo la modifica all'articolo 26 in favore della scelta di mantenere la formulazione vigente in virtù della *“esigenza di assicurare la massima efficienza del sistema di vigilanza aeronautica, evitando un appesantimento dei carichi amministrativi e garantendo la chiara distinzione delle funzioni tra le Amministrazioni interessate”*.

Altrettanto condivisibile è la necessità di *“preserva[re] il consolidato ed efficace quadro di collaborazione che vede l'ENAC quale Autorità unica di regolazione del settore dell'aviazione civile (ai sensi del Codice della Navigazione) e il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco quale organo di vertice per la certificazione e sorveglianza tecnica operativa”*, peraltro anche in questo caso in assenza di una consultazione idonea a consentire l'acquisizione dei punti di vista degli altri soggetti interessati e dei destinatari della regolazione e in assenza di un espresso criterio di delega.

Il rilievo riveste valore condizionante.

42.- Quanto al comma 2-*bis* dell'articolo 26, i Ministri proponenti e concertanti e le autorità competenti a esprimere l'intesa vanno indicati nell'articolato.

43.- All'articolo 24 del decreto legislativo n. 139 del 2006, è stato, inoltre, inserito – dal comma 24, lettera g) dell'articolo 241 dello schema – il comma 14-*quater*, che contiene la seguente disposizione: *“Per le finalità di istituto, le conseguenze delle operazioni di soccorso pubblico assicurate dal Corpo nazionale non sono valutabili ai fini della eventuale determinazione del danno ambientale”*.

La disposizione appare superflua e foriera di problemi interpretativi se nulla aggiunge ai già vigenti casi di esclusione di cui all'articolo 303 del 152 del 2006, comma 1, lettera e), ai sensi del quale *“La parte sesta del presente decreto non si applica alle attività svolte in condizioni di necessità ed aventi come scopo esclusivo la difesa nazionale, la sicurezza internazionale o la protezione dalle calamità naturali”*.

Qualora, invece, si volesse introdurre un ulteriore limite al risarcimento del danno ambientale esteso a ogni attività, anche ordinaria, del Corpo nazionale dei **vigili** del **fuoco**, la disposizione, oltre a problemi di compatibilità con la legge delega, farebbe dubitare in ordine alla sua compatibilità con i principi anche di valenza costituzionale della tutela dell'ambiente e della tutela giurisdizionale. Sicché si richiede con valore condizionante senz'altro una espunzione della disposizione.

44.- Quanto alla clausola di salvaguardia delle competenze della Regione Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano (articolo 243 *bis* dello schema), si prende atto che la formulazione riproduce quella già contenuta all'articolo 5 del decreto legislativo n. 139 del 2026; occorre tuttavia che sia completata con il richiamo anche alle *“norme di attuazione”* degli Statuti.

45.- Sotto il profilo redazionale, l'articolo 241 del decreto in esame necessita di una riscrittura che allinei anche la numerazione alle regole contenute nella Circolare e nella Guida del 2001 in materia di redazione dei testi normativi, anche valutando una suddivisione delle novelle in distinti articoli, al fine di

migliorare la comprensione delle modificazioni apportate al decreto legislativo n. 139 del 2006.

46.- In conclusione, la Sezione esprime il parere con le osservazioni e alle condizioni sopra illustrate.

Va precisato che mentre le osservazioni integrano rilievi rimessi alla valutazione dell'amministrazione, le condizioni devono intendersi invece quali richieste di modifica del testo che, qualora non accolte, comportano che il parere deve intendersi parzialmente negativo su quei punti.

A tal fine si riepilogano i rilievi formulati con valore condizionante: §§ 6, 7, 11, 12, 13, 16, 17, 23, 27 (ultima parte), 29, 32, 35, 36, 38, 39, 41 e 43.

P.Q.M.

con le osservazioni ed alle condizioni di cui in motivazione, è il parere della Sezione.

GLI ESTENSORI

Giovanni Grasso, Carla Ciuffetti, Maria Francesca Rocchetti,
Davide Miniussi

IL
PRESIDENTE

Roberto Chieppa

IL SEGRETARIO

Stefania Baruffi