ISSN 0393-5604

Servizio Civile Universale e accesso al pubblico impiego: lâ??operativitÃ della riserva nel periodo transitorio tra qualificazione della fattispecie e continuum ordinamentale

Descrizione

di Pasquale Iorio*

Il sostantivo femminile *riserva* indica lâ??azione di accantonare un numero di posti messi a concorso destinandoli a determinate categorie di concorrenti tutelati dalla normativa. Si basa, per dirla con le parole dei magistrati del Consiglio di Stato, su una posizione differenziata produttiva di uno svantaggio che, in quanto tale, giustifica una norma primaria di compensazione attributiva di *status*.

Stando alla previsione della lettera *e)* dellâ??art. 3 del d.P.R. n. 487/1994, i bandi devono contenere Â«le percentuali dei posti riservati al personale interno, in conformitÃ alle normative vigenti nei singoli comparti, e le percentuali dei posti riservati da leggi a favore di determinate categorie nel rispetto delle disposizioni di cui allâ??articolo 5Â».

Questâ??ultima disposizione, cosÃ¬ come novellata in adeguamento alle norme sopravvenute, ai commi 1 e 2, stabilisce che Â«nei pubblici concorsi, le riserve di posti in favore di particolari categorie di cittadini, comunque denominate, non possono complessivamente superare la metÃ dei posti messi a concorso. Se, in relazione a tale limite, sia necessaria una riduzione dei posti da riservare secondo la legge, essa si attua in misura proporzionale per ciascuna delle categorie delle riserve previste dal bandoÂ».

Una rilevante riserva di posti Ã¨ destinata ai volontari che abbiano completato il Servizio Civile Universale senza demerito. Questâ??ultimo rappresenta la scelta, consapevole, di dedicare fino a un anno della propria vita al servizio di difesa, non armata e non violenta, della Patria, allâ??educazione, alla pace tra i popoli e alla promozione dei valori fondativi della Repubblica italiana, attraverso azioni per le comunitÃ e per il territorio.

Il Servizio Civile Universale Ã¨ aperto a tutti i giovani di etÃ compresa tra i 18 e 28 anni (per la precisione fino a 29 non compiuti) e rappresenta unâ??importante occasione di formazione e di crescita personale e professionale per i giovani, che sono unâ??indispensabile e vitale risorsa per il progresso

culturale, sociale ed economico del Paese.

Il comma 4 dellâ??art. 18 del D.Lgs. n. 40/2017[1] stabilisce che, a questi ultimi, Â«Ã¨ riservata una quota pari al 15 per cento dei posti nei concorsi per lâ??assunzione di personale non dirigenziale indetti dalle amministrazioni pubbliche [â?¦], dalle aziende speciali e dagli enti di cui al testo unico delle leggi sullâ??ordinamento degli enti locali[2] [â?¦], fermi restando i diritti dei soggetti aventi titolo allâ??assunzione [â?¦]. Se la riserva di cui al primo periodo non puÃ² operare integralmente o parzialmente, perchÃ© dÃ luogo a frazioni di posto, tali frazioni si cumulano con le riserve relative ai successivi concorsi per lâ??assunzione di personale non dirigenziale banditi dalla medesima amministrazione, azienda o ente oppure sono utilizzate nei casi in cui si procede a ulteriori assunzioni attingendo alla graduatoria degli idoneiÂ».

La riserva trova fondamento nella volontÃ del legislatore di offrire riconoscimento al valore e allâ??esperienza di chi ha prestato servizio come volontario dedicandosi, per un periodo della propria vita, alla cura del bene pubblico e sviluppando sempre di piÃ¹ senso civico e spirito di appartenenza alle comunitÃ .

Per meglio comprendere la portata della norma appare utile operare una accurata disamina della evoluzione storica dellâ??istituto del servizio civile che, in una prima fase, disciplinata dalla Legge n. 772/1972[3] e successivamente dalla Legge n. 230/1998[4], vedeva il servizio civile come alternativa alla leva obbligatoria[5], anche nella considerazione che i soggetti che ne prendevano parte godevano delle medesime tutele dei militari di leva, anche ai fini della partecipazione ai pubblici concorsi.

Una nuova fase[6] si registra con lâ??entrata in vigore della Legge n. 64/2001[7] che ha istituito il Servizio Civile Nazionale su base volontaria. Una scelta finalizzata alla difesa non armata e non violenta della Patria che ha costituito una netta linea di demarcazione, configurando il servizio civile quale istituto indipendente dallo stato di leva ed accessibile da parte degli uomini e delle donne. La relativa attuazione Ã¨ stata disciplinata dal D.Lgs. n. 77/2002[8], il quale ha sancito che il periodo prestato fosse valutato, nei concorsi pubblici, come servizio reso presso enti pubblici.

La terza fase, inoltre, ha visto lâ??avvento del Servizio Civile Universale[9], istituito dal D.Lgs. n. 40/2017[10], in attuazione della Legge n. 106/2016[11]. La novellata disciplina ha sancito il principio di universalitÃ , che svincolava il servizio dalla logica dellâ??obiezione alla leva e costituiva titolo di preferenza e non di riserva, nei concorsi pubblici.

Il segmento successivo Ã¨ caratterizzato dalla previsione di cui allâ??art. 1, comma 9 *bis*, della Legge n. 74/2023[12] a tenore della quale in Â«favore degli operatori volontari che hanno concluso il servizio civile universale senza demerito Ã¨ riservata una quota pari al 15 per cento dei posti nei concorsi[13] per lâ??assunzione di personale non dirigenziale indetti dalle amministrazioni pubbliche di cui allâ??articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165[14], dalle aziende speciali e dagli enti di cui al testo unico delle leggi sullâ??ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, fermi restando i diritti dei soggetti aventi titolo allâ??assunzione ai sensi della legge 12 marzo 1999, n. 68, e tenuto conto dei limiti previsti dallâ??articolo 5, primo comma, del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, e dallâ??articolo 52, comma 1-bis, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001. Se la riserva di cui al primo periodo non puÃ² operare integralmente o parzialmente, perchÃ© dÃ luogo a frazioni di posto, tali frazioni si cumulano con le riserve relative ai successivi concorsi per lâ??assunzione di personale non dirigenziale banditi dalla

medesima amministrazione, azienda o ente oppure sono utilizzate nei casi in cui si procede a ulteriori assunzioni attingendo alla graduatoria degli idoneiÂ».

Lâ??ultimo tassello della evoluzione storica dellâ??istituto del servizio civile Ã¨ caratterizzato da un chiarimento fondamentale: la riserva del 15% si applica non solo agli operatori del Servizio Civile Universale, ma anche a coloro che hanno svolto il Servizio Civile Nazionale. Lâ??art. 4, comma 4, del decreto-legge n. 25/2025 (convertito, con modificazioni, dalla Legge 69/2025) ha aggiunto al testo dellâ??art. 18, comma 4, del D.Lgs. n. 40/2017 dopo le parole servizio civile universale Â«*ovvero il servizio civile nazionale di cui alla legge 6 marzo 2001, n. 64*Â».

Come evidenziato dai magistrati del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, nella sentenza 320/2026[15], Â«si tratterebbe di disposizione di natura interpretativa, volta a fugare ogni dubbio e a consolidare lâ??orientamento secondo cui SCN e SCU sono esperienze sostanzialmente equiparabili e riconducibili alla comune finalitÃ costituzionale della difesa della PatriaÂ».

PiÃ¹ nel dettaglio i magistrati siciliani hanno anche chiarito che la riserva prevista debba essere riconosciuta anche ai volontari che abbiano espletato il servizio civile nazionale al momento di un bando successivo allâ??instaurazione del servizio civile universale (avvenuta il 18 aprile 2017), atteso che il suddetto servizio civile deve ritenersi solo nominalmente indicato ancora come servizio civile nazionale ma, nella sostanza, da considerare a pieno titolo alla stregua del nuovo istituto universale giÃ entrato in vigore. A conforto vi sono le previsioni dellâ??art. 26, comma 1, D.Lgs. n. 40/2017, a mente delle quali Â«fino allâ??approvazione del primo Piano triennale, il servizio civile universale si attua, in via transitoria, con le modalitÃ previste dalla previgente normativa in materia di servizio civile nazionaleÂ». Tale dato normativo confermerebbe che, a prescindere dal nomen, dallâ??entrata in vigore della Legge, il vecchio istituto del SCN sarebbe rientrato nellâ??alveo del nuovo SCU.

Come posto in rilievo nella cennata sentenza 320/2026 del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana Â«non avrebbe senso distinguere artificialmente due categorie di volontari che hanno svolto le stesse attivitÃ , con le stesse modalitÃ e per le stesse finalitÃ , solo perchÃ© avviati in un regime transitorio. Negare questa equiparazione significherebbe introdurre una discriminazione priva di ragionevolezza tra soggetti che hanno prestato attivitÃ identiche, con le stesse modalitÃ e finalitÃ Â».

Del resto la giurisprudenza amministrativa ha piÃ¹ volte evidenziato che Â«[â?¦] in sostanza, il legislatore ha qualificato il servizio svolto dopo lâ??entrata in vigore del D.Lgs. n. 40/2017 come servizio civile universale, pur se svolto â?? in attesa del Piano di cui allâ??art. 4 â?? con le modalitÃ previste per il servizio civile nazionaleâ?¦ La natura del servizio svolto Ã¨ stata, quindi, affermata dallo stesso legislatore che ha reso ultrattive sole le modalitÃ del servizio civile nazionale â?? e non anche lâ??intero servizio civile nazionale, la cui disciplina Ã¨ stata, contestualmente, abrogata â?? nelle more dellâ??attuazione di quanto previsto dal D.lgs. n. 40/2017Â».

Lâ??evoluzione della disciplina non puÃ² che comportare una lettura dellâ??art. 4, comma 4, del citato decreto-legge n. 25/2025 (che ha esteso la regola di cui allâ??art. 18, comma 4, del D.Lgs. n. 40/2017 al servizio civile nazionale) nella prospettiva di norma ricognitivo-interpretativa, attraverso la quale il legislatore ha sostanzialmente effettuato una individuazione dei principi vigenti, chiarendo la disciplina vigente. Ne discende che il servizio, pur se svolto con le modalitÃ del SCN, non puÃ² chequalificarsi â?? ai fini del riconoscimento della riserva â?? come SCU, proprio tenendo conto della espressa indicazione del dato normativo esaminato.

Lâ??equiparazione sostanziale tra Servizio Civile Nazionale e Universale riflette lâ??identitÃ della *ratio* sottesa: premiare lâ??adempimento dei doveri inderogabili di solidarietÃ sociale e la difesa non armata della Patria.

La tutela della posizione differenziata del volontario opera, dunque, come fattore di riequilibrio e promozione sociale, garantendo piena effettivitÃ al principio dellâ??accesso al pubblico impiego secondo criteri di eguaglianza formale e sostanziale.

---

[*] Funzionario Amministrativo dellâ??UniversitÃ degli Studi di Salerno, abilitato allâ??esercizio della professione di Avvocato.

Le considerazioni espresse nel presente lavoro sono frutto esclusivo del pensiero dellâ??Autore e non impegnano, in alcun modo, lâ??Amministrazione di appartenenza.

[1] CosÃ¬ come sostituito dallâ??art. 1, comma 9-bis, del decreto-legge n. 44/2023, convertito â?? con modificazioni â?? dalla Legge n. 74/2023.

[2] Si fa riferimento a Comuni, Province, CittÃ Metropolitane, ComunitÃ Montane, ComunitÃ Isolane e Unioni di Comuni, classificati quali Enti Locali dallâ??art. 2, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000.

[3] Rubricata Â«Norme per il riconoscimento della obiezione di coscienzaÂ».

[4] Rubricata Â«Nuove norme in materia di obiezione di coscienzaÂ».

[5] Il riferimento viene operato in relazione agli anni che vanno dal 1972 e fino allâ??anno 2000.

[6] Il riferimento viene operato in relazione agli anni che vanno dal 2001 e fino al 2017.

[7] Rubricata Â«Istituzione del servizio civile nazionaleÂ».

[8] Recante la Â«Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dellâ??articolo 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64Â».

[9] Il riferimento viene operato a decorrere dallâ??anno 2017.

[10] Recante la Â«Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dellâ??articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106Â», norma che ha formalmente abrogato il D.lgs. n. 77/2002 relativo alla Â«Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dellâ??articolo 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64Â».

[11] Recante la Â«Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dellâ??impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universaleÂ».

[12] Di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, recante disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacitÃ amministrativa delle amministrazioni pubbliche.

[13] Il riferimento viene operato a decorrere dallâ??anno 2023.

[14] Â«Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello

Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le ComunitÃ montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale lâ??Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONIÂ»..

[15] Pubblicata in data 29 maggio 2026.

Data di creazione
2026/09/07