



Servizio Civile Universale e accesso al pubblico impiego: l'operatività della riserva nel periodo transitorio tra qualificazione della fattispecie e continuum ordinamentale

Descrizione

di Pasquale Iorio*

Il sostantivo femminile *riserva* indica l'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) dell'art. 3 del d.P.R. n. 487/1994, i bandi devono contenere «le percentuali dei posti riservati al personale interno, in conformità 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 all'articolo 5».

Quest'ultima disposizione, così come novellata in adeguamento alle norme sopravvenute, ai commi 1 e 2, stabilisce che «nei pubblici concorsi, le riserve di posti in favore di particolari categorie di cittadini, comunque denominate, non possono complessivamente superare la metà 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 bando».

Una rilevante riserva di posti è destinata ai volontari che abbiano completato il Servizio Civile Universale senza demerito. Quest'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, all'educazione, alla pace tra i popoli e alla promozione dei valori fondativi della Repubblica italiana, attraverso azioni per le comunità e per il territorio.

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

culturale, sociale ed economico del Paese.

Il comma 4 dell'art. 18 del D.Lgs. n. 40/2017^[1] stabilisce che, a questi ultimi, è riservata una quota pari al 15 per cento dei posti nei concorsi per l'assunzione di personale non dirigenziale indetti dalle amministrazioni pubbliche^[2], dalle aziende speciali e dagli enti di cui al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali^[2], fermi restando i diritti dei soggetti aventi titolo all'assunzione^[2]. Se la riserva di cui al primo periodo non può operare integralmente o parzialmente, per mancanza di luogo a frazioni di posto, tali frazioni si cumulano con le riserve relative ai successivi concorsi per l'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 idonei».

La riserva trova fondamento nella volontà del legislatore di offrire riconoscimento al valore e all'esperienza di chi ha prestato servizio come volontario dedicandosi, per un periodo della propria vita, alla cura del bene pubblico e sviluppando sempre di più¹ senso civico e spirito di appartenenza alle comunità.

Per meglio comprendere la portata della norma appare utile operare una accurata disamina della evoluzione storica dell'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 l'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 è 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 l'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 universalità¹, che svincolava il servizio dalla logica dell'obiezione alla leva e costituiva titolo di preferenza e non di riserva, nei concorsi pubblici.

Il segmento successivo è caratterizzato dalla previsione di cui all'art. 1, comma 9 *bis*, della Legge n. 74/2023^[12] a tenore della quale in favore degli operatori volontari che hanno concluso il servizio civile universale senza demerito è riservata una quota pari al 15 per cento dei posti nei concorsi^[13] per l'assunzione di personale non dirigenziale indetti dalle amministrazioni pubbliche di cui all'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 sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, fermi restando i diritti dei soggetti aventi titolo all'assunzione ai sensi della legge 12 marzo 1999, n. 68, e tenuto conto dei limiti previsti dall'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 dall'articolo 52, comma 1-bis, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001. Se la riserva di cui al primo periodo non può operare integralmente o parzialmente, per mancanza di luogo a frazioni di posto, tali frazioni si cumulano con le riserve relative ai successivi concorsi per l'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 idonei».

L'ultimo tassello della evoluzione storica dell'istituto del servizio civile è 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. L'art. 4, comma 4, del decreto-legge n. 25/2025 (convertito, con modificazioni, dalla Legge 69/2025) ha aggiunto al testo dell'art. 18, comma 4, del D.Lgs. n. 40/2017 dopo le parole servizio civile universale «ovvero il servizio civile nazionale di cui alla legge 6 marzo 2001, n. 64».

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

Più 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 all'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 già entrato in vigore. A conforto vi sono le previsioni dell'art. 26, comma 1, D.Lgs. n. 40/2017, a mente delle quali «fino all'approvazione del primo Piano triennale, il servizio civile universale si attua, in via transitoria, con le modalità previste dalla previgente normativa in materia di servizio civile nazionale». Tale dato normativo confermerebbe che, a prescindere dal nomen, dall'entrata in vigore della Legge, il vecchio istituto del SCN sarebbe rientrato nell'alveo del nuovo SCU.

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

Del resto la giurisprudenza amministrativa ha più volte evidenziato che «[?] in sostanza, il legislatore ha qualificato il servizio svolto dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 40/2017 come servizio civile universale, pur se svolto in attesa del Piano di cui all'art. 4 con le modalità previste per il servizio civile nazionale». La natura del servizio svolto è stata, quindi, affermata dallo stesso legislatore che ha reso ultrattive sole le modalità del servizio civile nazionale e non anche l'intero servizio civile nazionale, la cui disciplina è stata, contestualmente, abrogata nelle more dell'attuazione di quanto previsto dal D.Lgs. n. 40/2017».

L'evoluzione della disciplina non può che comportare una lettura dell'art. 4, comma 4, del citato decreto-legge n. 25/2025 (che ha esteso la regola di cui all'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 modalità del SCN, non può che qualificarsi ai fini del riconoscimento della riserva come SCU, proprio tenendo conto della espressa indicazione del dato normativo esaminato.

L'equiparazione sostanziale tra Servizio Civile Nazionale e Universale riflette l'identità della *ratio* sottesa: premiare l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà 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 effettività al principio dell'accesso al pubblico impiego secondo criteri di eguaglianza formale e sostanziale.

* Funzionario Amministrativo dell'Università degli Studi di Salerno, abilitato all'esercizio della professione di Avvocato.

Le considerazioni espresse nel presente lavoro sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non impegnano, in alcun modo, l'Amministrazione di appartenenza.

[1] Cos'è come sostituito dall'art. 1, comma 9-bis, del decreto-legge n. 44/2023, convertito con modificazioni dalla Legge n. 74/2023.

[2] Si fa riferimento a Comuni, Province, Città Metropolitane, Comunità Montane, Comunità Isolate e Unioni di Comuni, classificati quali Enti Locali dall'art. 2, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000.

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

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

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

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

[7] Rubricata «Istituzione del servizio civile nazionale».

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

[9] Il riferimento viene operato a decorrere dall'anno 2017.

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

[11] Recante la «Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale».

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

[13] Il riferimento viene operato a decorrere dall'anno 2023.

[14] «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 Comunità 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 l'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 CONI»..

[15] Pubblicata in data 29 maggio 2026.

Data di creazione

2026/09/07