

Il riparto di giurisdizione in materia di titoli di riserva

di Rocco Felato

Data di pubblicazione: 3-3-2026

L'art. 18, co. 4, del d.lgs. n. 40/2017 prescrive *“a favore degli operatori volontari che hanno concluso il servizio civile universale ovvero il servizio civile nazionale di cui alla legge 6 marzo 2001, n. 64, senza demerito è riservata una quota pari al 15 per cento dei posti nei concorsi 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”*.

La predetta disposizione, al pari delle altre di analoga natura che riconoscono titoli di riserva, costituisce una norma di *relazione (o di protezione)*, che determina *ex se*, a prescindere dall'intermediazione del potere amministrativo, l'insorgenza del diritto soggettivo al riconoscimento della riserva di posti, secondo la sequenza norma-fatto-effetto. Al cospetto di norme di relazione, dunque, il privato è titolare di un diritto soggettivo, laddove in presenza di norme di *azione*, che regolano l'esercizio del potere attribuito dalla legge alla P.A., il privato è titolare di un interesse legittimo, con la conseguenza che, alla stregua del criterio della *causa petendi (o petitum sostanziale)*, la giurisdizione si radica, nel primo caso, in capo al giudice ordinario, e, nel secondo, in favore del giudice amministrativo.

L'attribuzione dei titoli di riserva ai sensi dell'art. 18, co. 4, d.lgs. n. 40/2017, quindi, non costituisce attività implicante la spendita – neppure mediata – di potere amministrativo (*“a favore degli operatori volontari [...] è riservata”*), sicché le relative contestazioni sono assegnate alla giurisdizione del G.O., quale giudice naturale dei diritti soggettivi.

La giurisdizione del Giudice ordinario non può, per altro verso, essere esclusa per il solo fatto che la medesima domanda contenga la richiesta di annullamento delle delibere di approvazione e rettifica della graduatoria finale e, *in parte qua*, del bando, stante il potere del Giudice ordinario di valutarne la lesività rispetto al diritto soggettivo e di provvedere alla sua disapplicazione nel caso concreto.

Guida alla lettura

Con la **sentenza n. 1560/2026**, il **Consiglio di Stato** si pronuncia in tema di **riparto di giurisdizione in materia di titoli di riserva**.

Il ricorrente ha partecipato alla procedura di concorso pubblico per esami nell'ambito della quale ha dichiarato di possedere il titolo di riserva di cui all'art. 18, comma 4, d.lgs. n. 40/2017, per aver svolto, dal 6 novembre 2015 al 6 novembre 2016, *“servizio civile presso l'Unione Italiana Ciechi”*.

Superata con successo la prova orale, nel prendere visione del modulo per la dichiarazione

sostitutiva di certificazione predisposto dalla p.a. ha riscontrato l'assenza della voce relativa al suo titolo di riserva. Ha, di poi, inoltrato la dichiarazione in carta libera dichiarando di aver diritto alla riserva dei posti prevista.

Posizionatosi al posto n. 45 di graduatoria, il concorrente, preso atto del mancato riconoscimento del titolo di riserva in suo favore nella graduatoria di merito, ha promosso ricorso di primo grado per l'accertamento del proprio diritto a beneficiare della riserva dei posti, invocando il principio di eterointegrazione del bando e, per l'effetto, l'annullamento *in parte qua* della graduatoria.

Il Giudice di *prime cure* ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione, vertendo la controversia in esame non sulla legittimità della graduatoria, bensì sulla pretesa lesione del diritto alla assunzione dell'interessato, su cui, ritiene, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario.

Il concorrente ha proposto appello assumendo che il T.A.R. avrebbe erroneamente qualificato la domanda come fondata sulla pretesa all'assunzione, fondante una posizione di diritto soggettivo, laddove nel ricorso introduttivo si contesta *“l'illegittimità del potere dell'Amministrazione”*, e, in particolare, *“la formazione della graduatoria finale, lamentando il mancato riconoscimento, nell'ambito della formazione della graduatoria finale di merito, del titolo di riserva [indicato] al momento della domanda ed autocertificato”*.

Di contro, il Collegio conferma l'argomentare del *Giudice di prime cure* e all'uopo, conferma la giurisdizione del Giudice ordinario secondo il seguente *iter* argomentativo:

a) **l'art. 18, co. 4, del d.lgs. n. 40/2017**, di cui l'appellante lamenta l'inosservanza, al pari delle altre di analoga natura che riconoscono titoli di riserva, costituisce una **norma di relazione (o di protezione)**, che **determina ex se, a prescindere dall'intermediazione del potere amministrativo, l'insorgenza del diritto soggettivo al riconoscimento della riserva di posti**, secondo la sequenza norma-fatto-effetto;

b) le **norme di relazione** sono tali in quanto **“pongono a carico dell'amministrazione obblighi a garanzia diretta ed immediata di un interesse individuale”**, che non è, *in apicibus*, suscettibile di essere intaccato dal dispiegarsi del potere amministrativo;

c) al cospetto di **norme di relazione**, dunque, il privato è **titolare di un diritto soggettivo**, laddove in presenza di **norme di azione**, che regolano l'esercizio del potere attribuito dalla legge alla P.A., il **privato è titolare di un interesse legittimo**, con la conseguenza che, alla stregua del criterio della *causa petendi* (o *petitum* sostanziale), la giurisdizione si radica, nel primo caso, in capo al **giudice ordinario**, e, nel secondo, in favore del **giudice amministrativo**;

Nella fattispecie dedotta, quindi, la domanda è finalizzata alla tutela di una posizione di diritto soggettivo (quello all'assunzione in qualità di riservatario), in considerazione della dedotta violazione, da parte della P.A., di un precetto schiettamente relazionale che, in presenza di specifici presupposti di fatto e di diritto, garantisce la spettanza del bene della vita senza

enucleare spazi discrezionali di integrazione, amministrava o tecnica, di concetti giuridici indeterminati e, più in radice, senza contemplare, come elemento costitutivo della fattispecie, l'esplicazione del potere amministrativo di cui all'articolo 7, comma 1, del codice del processo amministrativo.

L'attribuzione dei titoli di riserva ai sensi dell'art. 18, co. 4, d.lgs. n. 40/2017, quindi, non costituisce attività implicante la spendita – neppure mediata – di potere amministrativo (“a favore degli operatori volontari [...] è riservata”), sicché le relative contestazioni sono assegnate alla giurisdizione del G.O., quale giudice naturale dei diritti soggettivi.

Viene in rilievo, quindi, il noto indirizzo pretorio a guisa del quale, ai fini dell'individuazione della giurisdizione, rilevano il **"petitum" sostanziale**, e quindi la natura del particolare rapporto fatto valere in giudizio, il quale deve essere identificato non in funzione della concreta statuizione che si chiede al giudice, ma in ragione della c.d. **causa petendi**, cioè dell'**intrinseca natura della posizione giuridica dedotta in giudizio e individuata dal giudice in forza della norma di cui deduce la violazione, sulla base dei fatti e degli atti posti a suo sostegno**.

La giurisdizione del Giudice ordinario non può, quindi, essere esclusa per il solo fatto che la medesima domanda contenga la richiesta di annullamento delle delibere di approvazione e rettifica della graduatoria finale e, *in parte qua*, del bando, stante il potere del Giudice ordinario di valutarne la lesività rispetto al diritto soggettivo e di provvedere alla sua disapplicazione nel caso concreto.

L'appello, quindi, viene respinto.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7690 del 2025, proposto da

Ivan Caresta, rappresentato e difeso dall'avvocato Federico Dinelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Sabrina Barra, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Chiara Del Vecchio, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 14961/2025, resa tra le parti, di annullamento della d.d. r.u. n. 4102 del 4 novembre 2024, di rettifica della graduatoria finale di merito approvata con d.d. r.u. 4035 del 31 ottobre 2024, nonché della graduatoria rettificata; della d.d. r.u. n. 4035 del 31 ottobre 2024, di approvazione della graduatoria finale di merito, nonché della graduatoria stessa; del bando, in parte qua; per quanto occorrer possa, del riscontro dell'Ufficio concorsi del 19 settembre 2024; di ogni altro atto presupposto consequenziale o comunque connesso, laddove lesivo dell'interesse del ricorrente, nonché per la condanna dell'Amministrazione resistente a riconoscere il titolo di riserva posseduto dal ricorrente, provvedendo, di conseguenza, ad inserire il Sig. Caresta nella graduatoria finale di merito, in qualità di vincitore riservista.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Città Metropolitana di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2026 il Cons. Francesco Caringella e uditi per le parti gli avvocati Federico Dinelli.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il Sig. Ivan Caresta, odierno appellante, ha partecipato alla procedura di concorso pubblico per esami indetta da Città Metropolitana di Roma Capitale (nel prosieguo anche solo "Roma Capitale"), odierna appellata, volto all'assunzione a tempo pieno e indeterminato di n. 10

unità di personale da inquadrare nell'Area degli Istruttori con il profilo professionale di "Agente di Polizia Locale".

2. Nel presentare domanda di partecipazione alla procedura, l'appellante ha dichiarato di possedere il titolo di cui all'art. 18, comma 4, d.lgs. n. 40/2017, per aver svolto, dal 6 novembre 2015 al 6 novembre 2016, "servizio civile presso l'Unione Italiana Ciechi".

In particolare, a norma della suddetta disposizione, "a favore degli operatori volontari che hanno concluso il servizio civile universale ovvero il servizio civile nazionale di cui alla legge 6 marzo 2001, n. 64, senza demerito è riservata una quota pari al 15 per cento dei posti nei concorsi 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, 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".

3. Dopo aver superato con successo la prova orale, nel prendere visione del modulo per la dichiarazione sostitutiva di certificazione predisposto da Roma Capitale, l'appellante ha riscontrato l'assenza della voce relativa al suo titolo di riserva. Pertanto, in data 13 settembre 2021, il Sig. Caresta ha richiesto chiarimenti all'Amministrazione su come poter dichiarare il possesso del predetto titolo.

4. In data 25 settembre 2024 l'appellante ha inoltrato la dichiarazione in carta libera dichiarando di aver diritto alla riserva dei posti prevista.

5. La graduatoria finale di merito della procedura è stata pubblicata in data 30 settembre 2024; il successivo 4 novembre 2024 è stata, invece, pubblicata la graduatoria rettificata, ove l'appellante si è posizionato al n. 45, con un punteggio pari a 46,5 punti.

6. L'appellante, riscontrata il mancato riconoscimento del titolo di riserva in suo favore nella graduatoria di merito, ha promosso ricorso innanzi al T.A.R. Lazio (Roma), chiedendo l'accertamento del suo diritto a beneficiare della riserva dei posti, invocando il principio di retrointegrazione del bando e, per l'effetto, l'annullamento in parte qua della graduatoria. Ha stigmatizzato, in particolare, l'omessa valutazione da parte della Commissione della dichiarazione da lui resa nel campo "Altro" della domanda di partecipazione e, poi, nell'autocertificazione presentata dopo il superamento della prova orale, ove attestava di aver prestato "servizio civile presso l'Unione Italiana Ciechi".

7. Il T.A.R. ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione, vertendo la controversia in esame non sulla legittimità della graduatoria, bensì sulla pretesa lesione del diritto all'assunzione del Sig. Caresta, su cui sussiste la giurisdizione del giudice ordinario.

8. Avverso tale pronuncia ha proposto appello il Sig. Caresta, dolendosi con un unico motivo in

diritto, dell'error in iudicando del primo giudice "per aver ritenuto il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, declinandola in favore del giudice ordinario". Ad avviso di parte appellante, il T.A.R. avrebbe erroneamente qualificato la domanda del Sig. Caresta come fondata sulla pretesa all'assunzione, fondante una posizione di diritto soggettivo, laddove nel ricorso introduttivo si contesta "l'illegittimità del potere dell'Amministrazione", e, in particolare "la formazione della graduatoria finale, lamentando il mancato riconoscimento, nell'ambito della formazione della graduatoria finale di merito, del titolo di riserva [indicato] al momento della domanda ed autocertificato".

9. L'Amministrazione appellata si è costituita formalmente in giudizio, chiedendo il rigetto dell'appello.

10. All'esito della discussione, la causa è passata in decisione nella camera di consiglio del 12 gennaio 2026.

DIRITTO

1. Con l'unico motivo di appello, il Sig. Caresta ha contestato la declinatoria di giurisdizione.

Ad avviso dell'appellante, la controversia in esame riguarda non già la pretesa all'assunzione, ma l'illegittimo esercizio del potere amministrativo, concretizzatosi nell'omesso riconoscimento del titolo di riserva ai sensi dell'art. 18, co. 4, d.lgs. n. 40/2017 e, di conseguenza, il suo mancato collocamento, come riservista, nella graduatoria di merito: ciò radicherebbe la giurisdizione del giudice amministrativo.

2. L'appello non merita adesione.

3. L'art. 18, co. 4, del d.lgs. n. 40/2017, di cui l'appellante lamenta l'inosservanza, prescrive che "a favore degli operatori volontari che hanno concluso il servizio civile universale ovvero il servizio civile nazionale di cui alla legge 6 marzo 2001, n. 64, senza demerito è riservata una quota pari al 15 per cento dei posti nei concorsi 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 [...]".

3.1. La predetta disposizione, al pari delle altre di analoga natura che riconoscono titoli di riserva, costituisce una norma di relazione (o di protezione), che determina ex se, a prescindere dall'intermediazione del potere amministrativo, l'insorgenza del diritto soggettivo al riconoscimento della riserva di posti, secondo la sequenza norma-fatto-effetto.

Le norme di relazione sono tali in quanto "pongono a carico dell'amministrazione obblighi a garanzia diretta ed immediata di un interesse individuale", che non è, in apicibus, suscettibile di essere intaccato dal dispiegarsi del potere amministrativo (cfr. Cons. St., Ad. Plen., n. 5/1999).

Al cospetto di norme di relazione, dunque, il privato è titolare di un diritto soggettivo, laddove in presenza di norme di azione, che regolano l'esercizio del potere attribuito dalla legge alla

P.A., il privato è titolare di un interesse legittimo, con la conseguenza che, alla stregua del criterio della causa petendi (o petitum sostanziale), la giurisdizione si radica, nel primo caso, in capo al giudice ordinario, e, nel secondo, in favore del giudice amministrativo (sul punto, cfr. anche Cons. St., Ad. Plen., n. 25/1979 e Cons. St., Sez. V, n. 284/1999; sull' inosservanza di norme di relazione in tema di riserva di posti a favore delle categorie protette, Cass. Civ., Sez. Un., n. 7507/2003).

3.2. Applicando il suesposto criterio, fondato sulla natura della norma di cui il privato deduca la violazione, il giudizio instaurato dall'appellante si colloca naturaliter nell'alveo della giurisdizione del giudice ordinario.

Nel caso in esame, infatti, la domanda del Sig. Caresta è, infatti, finalizzata alla tutela di una posizione di diritto soggettivo (quello all'assunzione in qualità di riservatario), in considerazione della dedotta violazione, da parte della P.A., di un precetto schiettamente relazionale che, in presenza di specifici presupposti di fatto e di diritto, garantisce la spettanza del bene della vita senza enucleare spazi discrezionali di integrazione, amministrativa o tecnica, di concetti giuridici indeterminati e, più in radice, senza contemplare, come elemento costitutivo della fattispecie, l'esplicazione del potere amministrativo di cui all'articolo 7, comma 1, del codice del processo amministrativo.

L'attribuzione dei titoli di riserva ai sensi dell'art. 18, co. 4, d.lgs. n. 40/2017, invero, non costituisce attività implicante la spendita – neppure mediata – di potere amministrativo (“a favore degli operatori volontari [...] è riservata”), sicché le relative contestazioni sono assegnate alla giurisdizione del G.O., quale giudice naturale dei diritti soggettivi (cfr. in subiecta materia, Cons. Stato, III, 3638/2025).

3.3.Va, al riguardo, data continuità al consolidato e condivisibile indirizzo pretorio a guisa del quale, ai fini dell'individuazione della giurisdizione, rilevano il "petitum" sostanziale, e quindi la natura del particolare rapporto fatto valere in giudizio, il quale deve essere identificato non in funzione della concreta statuizione che si chiede al giudice, ma in ragione della c.d. causa petendi, cioè dell'intrinseca natura della posizione giuridica dedotta in giudizio e individuata dal giudice in forza della norma di cui deduce la violazione, sulla base dei fatti e degli atti posti a suo sostegno (Cass. Sez. Un., n. 20902 del 2011; n. 23108 del 2010; Cons. Stato sez. IV, n. 5766 del 2013; sez. V, n. 3814 del 2011).

La giurisdizione del Giudice ordinario non può, quindi, essere esclusa per il solo fatto che la medesima domanda contenga la richiesta di annullamento delle delibere di approvazione e rettifica della graduatoria finale e, in parte qua, del bando, stante il potere del Giudice ordinario di valutarne la lesività rispetto al diritto soggettivo e di provvedere alla sua disapplicazione nel caso concreto (Cass. civ., sez. un., n. 3409 del 2008, n. 12348 del 2007, n. 15342 del 2006; n. 7507 del 2003; id., sez. lav, n. 12441 del 2016; in senso analogo, con puntuale motivazione, vedasi anche Cons. Stato, sez. V, n. 4138/2015).

Non viene, quindi, in gioco, la non corretta esplicazione della potestà pubblicistica, ma la dedotta violazione dell'obbligazione legale di dare attuazione ai termini normativi della riserva, ove ne ricorrano i presupposti (Cons. Stato, sez IV, n. 1421 del 1998; sez. V, n. 5407

del 2002; Cass. Sez. Un., n. 4110 del 2007).

L'esito della procedura concorsuale è, in sostanza, elemento costitutivo della pretesa vantata dal Sig. Caresta, laddove questa è fondata sull'allegato superamento della selezione per idoneità. Come ritenuto dal Giudice di legittimità in analoghe fattispecie, "la procedura concorsuale è il mero presupposto di operatività della particolare protezione accordata a determinate categorie di aspiranti all'impiego, di guisa che quest'ultima, se controversa, assume una sua autonomia in funzione dell'identificazione dell'oggetto della lite, la quale si configura come attinente all'assegnazione di un posto di lavoro" (cfr. Cass. Civ., Sez. Un., n. 7507/2003, cit., e nn. 3409/2008 e 12348/2007).

4. L'appello deve, quindi, essere respinto.

Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.