



**News n. 68 del 19 maggio 2023
a cura dell'Ufficio del massimario**

Il Consiglio di Stato interroga la Corte costituzionale sulla legittimità costituzionale della norma che, nel codice dell'ordinamento militare, non consente agli psicologi militari di svolgere attività libero professionale, a fronte della possibilità che è invece riconosciuta ai medici militari (art. 210, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010).

Consiglio di Stato, sezione II, ordinanza 10 febbraio 2022, n. 969 – Pres. Cirillo, Est. Adesso.

Militare - Psicologi militari – Divieto di attività libero professionale – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità.

E' rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3 (principio di ragionevolezza), 32 (diritto alla salute), 4 (diritto al lavoro), 35 (diritto alla formazione e all'elevazione professionale dei lavoratori), 97 (principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione) e 98 (esclusività del pubblico impiego) della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 210, comma 1, del d.lgs n. 66 del 2010 (codice dell'ordinamento militare) nella parte in cui non contempla gli psicologi militari, accanto ai medici militari, tra gli ufficiali sanitari a cui è consentito l'esercizio dell'attività libero professionale, in deroga all'art. 894, comma 1, del medesimo codice.(1)

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna, la II sezione del Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 210, comma 1, del codice dell'ordinamento militare (di cui al d.lgs. n. 66 del 2010), nella parte in cui non consente agli psicologi militari – che, pure, alla pari dei medici militari fanno parte del personale del servizio sanitario militare – di svolgere attività libero professionale. La disposizione censurata, invero, prevede solo a favore dei medici militari la possibilità di avvalersi di una deroga al principio della incompatibilità professionale sancito dall'art. 894, comma 1, del medesimo codice, escludendo, dunque, l'intera categoria degli psicologi (ma anche del restante personale militare esercente le professioni sanitarie, sebbene astretto ai doveri rivenienti

dall'appartenenza ai rispettivi ordini professionali ed agli obblighi di assicurazione professionale).

Proprio a difesa di tale categoria l'associazione di riferimento aveva adito, in primo grado, il T.a.r. per il Lazio, impugnando – con diversi ricorsi – sia la circolare del Ministero della difesa del 31 luglio 2008 (nella parte in cui essa prevede che, per il personale militare, l'eventuale iscrizione all'albo degli psicologi debba essere accompagnata da *“annotazione attestante lo stato giuridico professionale di dipendente pubblico e il divieto di esercitare la professione”*), sia le conseguenti determinazioni con cui il Ministero stesso aveva respinto le istanze di alcuni psicologi volte ad ottenere l'autorizzazione all'esercizio della libera professione fuori dall'orario di servizio e senza vincolo di occasionalità.

Con sentenza della sezione I-bis del 21 ottobre 2016, n. 10492, il T.a.r. per il Lazio ha respinto le impugnazioni giudicando, tra le altre cose, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale che le parti ricorrenti avevano prospettato sin dal primo grado. Sul punto, in particolare, il giudice di prime cure ha ritenuto non assimilabili le figure dei medici militari e degli psicologi militari, i quali, pur facendo parte del Corpo sanitario, *“sono iscritti in ruoli diversi, comportanti requisiti e attribuzioni differenti anche in termini di progressione di carriera”*, non apparendo quindi pertinente il riferimento, compiuto dai ricorrenti, alla disciplina per il Servizio sanitario nazionale (con richiamo, quanto all'affermata distinzione tra la posizione dei medici e quella degli psicologi, di Cons. Stato, sezione III, sentenza 14 settembre 2015, n. 4263).

II. – In sede di appello, il Consiglio di Stato ritiene invece non manifestamente infondati i dubbi di costituzionalità e solleva, pertanto, la relativa questione di legittimità.

Di seguito, in breve, il ragionamento della Sezione II:

- a) in punto di rilevanza, il Collegio evidenzia che la norma censurata, come attualmente vigente, è il frutto delle modifiche introdotte con il d.lgs. n. 20 del 2012 e precisa che *“i provvedimenti impugnati in primo grado sono stati adottati, in parte, prima della sopraindicata modifica e, in parte, dopo”*; in particolare:
 - a1) tale novella ha ampliato la platea dei soggetti, pur sempre appartenenti alla categoria degli ufficiali medici, a cui è consentita l'attività libero professionale: il testo previgente, infatti, non legittimava in via generalizzata tutti i medici militari all'esercizio dell'attività libero professionale, consentendola solo per le specifiche finalità ivi indicate (ossia: *“per le finalità di cui all'articolo 6-bis del decreto-legge 24 aprile 1997, n.108, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 giugno 1997, n.174”*, inerenti alle esigenze della missione in atto in Albania);
 - a2) siffatto limite è venuto meno solo con la modifica introdotta, per l'appunto, dall'art. 1, comma 1, lettera rr), del d.lgs. n. 20 del 2012 che, eliminando il riferimento alle *“finalità di cui all'articolo 6-bis del decreto-legge 24 aprile 1997, n.108”*, ha, di conseguenza, generalizzato la facoltà di esercizio della libera professione per i medici militari;
 - a3) a fronte di ciò, per alcuni dei dinieghi impugnati, il procedimento amministrativo, pur iniziato nella vigenza dell'originaria formulazione della norma, si è poi concluso a novella già in vigore, *“con conseguente rilevanza dello ius superveniens, conformemente ai principi espressi sul punto dall'univoca giurisprudenza amministrativa, secondo cui la normazione sopravvenuta nel corso del procedimento amministrativo prima che sia pervenuto*

*alla fase decisoria è ad esso applicabile, per l'esigenza di ordine imperativo di rispettare la diversa valutazione degli interessi pubblici espressa dallo ius superveniens" (sono richiamate, sul punto: Cons. Stato, sezione V, sentenze 16 aprile 2019, n. 2498 e 10 aprile 2018, n. 2171, quest'ultima in *Foro amm.*, 2018, 637, solo massima; sezione IV, sentenze 13 dicembre 2017, nn. 5885, 5886 e 5887);*

- a4) per altri dei dinieghi impugnati, inoltre, il procedimento amministrativo si è interamente svolto sotto la vigenza del nuovo testo dell'art. 210, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010;
- b) passando al requisito della non manifesta infondatezza, il Collegio premette una breve ricostruzione del quadro normativo, evidenziando quanto segue:
 - b1) per quanto riguarda l'attività libero professionale dei medici militari, la sua ammissibilità, prima ancora dell'entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare, era *"desunta, in via implicita, dal quadro normativo vigente, in considerazione della particolare rilevanza degli interessi che l'attività in questione mirava a soddisfare, identificati nella necessità di non privare la collettività delle prestazioni professionali dei medici militari e nell'opportunità di conservare, nell'interesse dell'Amministrazione militare, un importante canale di formazione ed elevazione professionale"*;
 - b2) in proposito, la norma di diritto positivo che consentiva tale ricostruzione era individuata nell'art. 6, par. n. 25, del regio decreto n. 2544 del 1932 (recante il regolamento sul servizio sanitario territoriale militare), il quale – nel richiamare l'allora vigente regolamento di disciplina – prevedeva un esplicito divieto (di svolgimento dell'attività privata) solo nei confronti degli iscritti di leva, così implicitamente riconoscendo la possibilità, per i medici militari, di svolgere la loro professione privata nei confronti di destinatari diversi;
 - b3) successivamente, con l'istituzione del Servizio sanitario nazionale, la legge n. 833 del 1978 ha contemplato l'utilizzo anche ai fini civili delle strutture sanitarie militari, demandando alle Regioni la possibilità di concordare, con gli organi della sanità militare territoriale, l'uso delle strutture ospedaliere militari in favore delle popolazioni civili nei casi di calamità, epidemie e per altri scopi che si ritenessero necessari (art. 11, quarto comma, lettera a, della legge n. 833 del 1978);
 - b4) in tale contesto, pur in assenza di una deroga espressa all'obbligo di esclusività dell'impiego, *"l'interpretazione del quadro normativo esistente era univoca nel senso del riconoscimento dell'esercizio dell'attività professionale libera o convenzionata del medico militare"*, anche a fronte delle disposizioni della richiamata legge n. 833 del 1978 che contemplava *"l'utilizzo della sanità militare a fini civili, confermando l'opportunità di aprire il personale militare alle esperienze in campo civile, anche attraverso l'attività libero professionale, poiché tale apertura soddisfaceva, al tempo stesso, l'interesse del professionista, quello dell'amministrazione militare e quello del SSN (che poteva avvalersi di strutture sanitarie militari in cui operavano medici esperti anche in campo civile)"*;
 - b5) con l'entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare, gli ufficiali psicologi, unitamente agli ufficiali medici, odontoiatri, veterinari e

- farmacisti, sono stati inseriti tra il personale facente parte del servizio sanitario militare (art. 208), personale a cui si impongono gli obblighi di formazione continua previsti dal d.lgs. n. 502 del 1992 (art. 211 del codice);
- b6) l'art. 894, comma 1, del codice ha peraltro espressamente sancito l'incompatibilità della professione di militare con l'esercizio di ogni altra professione, salvo i casi previsti da legislazioni speciali; e, tra le disposizioni speciali derogatorie, si inserisce proprio l'art. 210 del medesimo codice che, come visto, autorizza oggi, in via generale, l'esercizio dell'attività libero professionale del medico militare; con ciò, rispondendo ad *"esigenze di interesse generale, sia della collettività civile che dell'amministrazione militare, esigenze che il medico militare è in grado di soddisfare per la peculiarità della sua figura, la quale deve assommare alle doti professionali tutte le più spiccate virtù militari (art 209 C.O.M.)"*;
- b7) la *"duplice dimensione (medica e militare)"*, precisa il Collegio rimettente, *"ha sempre rappresentato e continua a rappresentare, quindi, l'essenza e il fondamento della deroga alla regola dell'incompatibilità a favore degli ufficiali medici al fine di consentire l'osmosi tra esperienza nel contesto civile e professionalità nel settore militare"*;
- c) tuttavia, a partire dalla legge n. 56 del 1989 (che ha disciplinato l'ordinamento della professione dello psicologo), vi è oggi da fare i conti con la recente emersione, tra le professioni sanitarie, della figura autonoma dello psicologo, la cui attività è parimenti subordinata all'iscrizione in un apposito albo e allo svolgimento di uno specifico percorso formativo (con la precisazione che i professionisti medici, di norma, non possono esercitare la psicologia clinica, in quanto riservata agli psicologi: cfr. Cons. Stato, sez. VI, decisione 25 settembre 2007, n. 4940, in *Giurisdiz. amm.*, 2007, I, 1307); sul punto il Collegio osserva quanto segue:
- c1) come ha affermato la Corte costituzionale, *"Disciplinando per la prima volta l'ordinamento della professione di psicologo, il legislatore ha ritenuto di riservare l'esercizio di tale professione – caratterizzata dall'uso degli strumenti conoscitivi e di intervento per la prevenzione, la diagnosi e le attività di abilitazione-riabilitazione e di sostegno in ambito psicologico – ai laureati in questa disciplina i quali, dopo un tirocinio pratico, abbiano superato l'esame di Stato e siano iscritti all'apposito albo professionale"* (così sentenza 27 luglio 1995, n. 412, in *Cons. Stato*, 1995, II, 1317);
- c2) parallelamente alla figura del medico, secondo il Collegio, anche lo psicologo viene dunque riconosciuto come *"il professionista, del pari iscritto a un apposito albo, a cui l'ordinamento riserva le prestazioni di carattere psicologico e socio riabilitativo finalizzate alla cura della salute, con la prevenzione e l'eliminazione del disagio psichico e dei disturbi psicologici"*, ed al quale l'ordinamento affida il compito di *"dare risposta alle sempre più pressanti istanze di cura provenienti dal contesto sociale, contrassegnato dal costante e continuo incremento dei fenomeni di disagio (dai disturbi nei comportamenti alimentari, alla ludopatia, ai fenomeni di disagio giovanile, fino ai più recenti episodi di disagio, individuale, familiare e sociale, legati all'emergenza pandemica)"*; si tratta – precisa il Collegio – di *"istanze che hanno contribuito a*

mettere in risalto una nuova dimensione del diritto alla salute, quello della salute mentale, che non può essere declinata riduttivamente nel senso della mera assenza di patologia psichiatrica, ma che impone di considerare il sostrato immateriale dell'essere umano e la sua capacità di relazionarsi con i propri simili. Si tratta di aspetti dell'individuo che, per la loro delicatezza e complessità, non possono che essere affidati alle cure di una figura professionale specializzata a cui deve essere riconosciuto un valore assiologico non inferiore a quello del medico";

- c3) non a caso, le prestazioni di assistenza psicologica sono state inserite tra i livelli essenziali delle prestazioni di cui al d.P.C.M. 12 gennaio 2017 (è qui richiamata Corte cost., sentenza 27 luglio 2020, n. 166, in *Foro it.*, 2020, I, 3329, con nota di G. D'AURIA), mentre la professione dello psicologo è stata inclusa, dalla legge n. 3 del 2018 (art. 9, comma 4), nell'ambito delle professioni sanitarie di cui al d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946;
- d) quanto alla disciplina del rapporto di pubblico impiego con il Servizio sanitario nazionale, il Collegio rimettente osserva che medici e psicologi, entrambi inquadrati nel ruolo unico della dirigenza sanitaria, *"sono accomunati dall'identica possibilità di svolgere attività libero professionale, sia intramoenia che extramoenia"* (sono richiamati gli artt. 15, 15-*quater*, 15-*quinquies* e 15-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992 e l'art. 3 del d.P.C.M. 27 marzo 2000, oltre a Corte cost., sentenza 31 marzo 2015, n. 54, in *Foro it.*, 2015, I, 1461, ed in *Le Regioni*, 2015, 972, con nota di ROVAGNATI, che, occupandosi dell'attività libero professionale intramuraria del personale della dirigenza del ruolo sanitario, ha precisato che si tratta di materia inerente alla *"tutela della salute"*); sul punto, il Collegio osserva quanto segue:
- d1) nel settore *"particolarmente delicato"* delle tossicodipendenze, i due profili sono considerati equivalenti ai fini della direzione di una struttura, quale il SERT, basata sulla convergenza delle due diverse professionalità ai fini del pieno recupero delle persone tossicodipendenti (sono qui richiamate: Corte Cost., sentenza 25 novembre 2011, n. 321, in *Giur. cost.*, 2011, 4452, e Cons. Stato, sezione III, sentenza 30 aprile 2019, n. 2799);
- d2) entrambi i profili professionali (medici e psicologi) sono, inoltre, chiamati a fornire prestazioni complementari e integrate nell'ambito delle cure primarie mediante modelli organizzativi multiprofessionali (cfr. art. 8, comma 1, lettera *b-quinquies*, del d.lgs. n. 502 del 1992) o, più recentemente, anche monoprofessionali attraverso l'istituzione del servizio di psicologia di base presso le articolazioni territoriali del Servizio sanitario regionale (istituito, ad esempio, nella Regione Campania con legge regionale n. 35 del 2020, sulla scia del potenziamento delle prestazioni psicologiche previsto dalla legislazione emergenziale *ex art. 20-bis* del decreto-legge n. 137 del 2020, convertito in legge n. 176 del 2020: su questa vicenda è richiamata la recente sentenza della Corte costituzionale del 13 dicembre 2021, n. 241, in *Foro it.*, 2022, I, 385);
- d3) entrambe le categorie, inoltre, sono autorizzate all'esercizio dell'attività libero professionale, con la possibilità di replicare anche sul libero mercato quella sinergia, già sperimentata nel SSN, in grado di elevare il livello qualitativo della prestazione resa dal singolo professionista;

- e) la diversità di ruoli e di carriera, valorizzata dal giudice di prime cure al fine di ritenere manifestamente infondata la questione di costituzionalità, non consente – a giudizio del Collegio rimettente – di superare i dubbi, in quanto essa *“rimane estranea al tema dell’attività libero professionale, così come, nell’ambito del SSN, il diverso profilo professionale non osta alla previsione dello svolgimento dell’attività libero professionale, anche extramoenia, per entrambe le categorie”*; del resto, precisa la Sezione rimettente, *“non si tratta di predicare la totale assimilazione sul piano giuridico ed economico, ma di stabilire se, alla luce della natura delle prestazioni erogate e delle esigenze che mirano a soddisfare, sia ragionevole e conforme a Costituzione il divieto di attività libero professionale agli psicologi nel regime di pubblico impiego militare”*; in particolare:
- e1) per giustificare la mancata estensione della deroga *“non è sufficiente richiamare la diversità di profili professionali tra medici e psicologi, in quanto anche lo psicologo dipendente dal SSN, pur appartenendo al ruolo unico della dirigenza sanitaria, riveste un profilo professionale distinto da quello del dirigente medico, e, tuttavia, entrambi sono destinatari dell’identica disciplina in materia di attività libero professionale (art 15 e ss d.lgs 502/1992)”*;
 - e2) sul piano dell’attività libero professionale, entrambe le categorie appaiono *“in grado di offrire un prezioso contributo, arricchito dall’esperienza maturata nel settore, alla tutela della salute degli appartenenti alla comunità civile, elevando, al contempo, la propria professionalità con l’esperienza maturata nel contesto sociale, nell’interesse della stessa Forza Armata”*;
 - e3) emerge, al contrario, la possibile irragionevolezza della scelta legislativa, *“dall’angolo visuale delle prestazioni erogabili dalle due categorie di professionisti in quanto volte alla tutela del medesimo bene salute e sul presupposto della pari dignità costituzionale della salute mentale rispetto a quella fisica”*;
 - e4) la previsione per i soli medici militari della possibilità di svolgere attività libero professionale non occasionale *“appare distonica rispetto alla linea evolutiva legislativa e giurisprudenziale sopra tracciata e crea un’ingiustificata frattura tra la sanità civile e la sanità militare, ove la riserva dell’attività libero professionale a un’unica categoria di professionisti determina un’asimmetria nella formazione e nel bagaglio di esperienza di medici e psicologi che rende difficile attuare la medesima sinergia sperimentata nel pubblico impiego”*;
 - e5) la ragione del divieto, del resto, *“non si rinviene né negli interessi da sempre sottesi all’attività libero professionale dei medici militari [...] né nella diversità tipologica tra la prestazione medico chirurgica e quella di psicologia clinica, in quanto siffatta differenza non è ostativa alla libera attività extramoenia nell’ambito del SSN”*; né, ancora, si rinviene *“nella specificità della figura dello psicologo militare che, oltre che professionista sanitario, è un appartenente alle Forze Armate, perché tale aspetto accomuna la categoria a quella dei medici militari a cui l’attività è consentita dall’art 210 C.O.M.”*;
- f) le osservazioni che precedono evidenziano, secondo la Sezione rimettente, oltre alla non conformità con l’art. 3 Cost., anche la possibile violazione di ulteriori parametri costituzionali e, in particolare:
- f1) degli artt. 97 e 98 Cost., in quanto la mancata estensione della deroga *de qua* anche agli psicologi *“preclude, nello specifico settore del servizio sanitario*

militare, quell'integrazione efficiente tra le prestazioni che, nel contesto civile, eleva il livello qualitativo della risposta alle istanze di tutela della salute e contraddice quella polifunzionalità delle strutture sanitarie militari, voluta dal legislatore del 1978 (art 11 l. 833/1978 sopra richiamata) al fine di consentirne l'utilizzo anche per le esigenze della comunità civile";

f2) dell'art. 32 Cost., in quanto si *"sottrae al cittadino una specifica categoria di prestazioni sanitarie, le quali, essendo fornite da un professionista dotato di un quid pluris di esperienza maturato nel settore militare, possono costituire la risposta più efficace e adeguata a particolari istanze di cura";*

f3) del diritto al lavoro e all'elevazione e alla formazione professionale (artt. 4 e 35 Cost.), in quanto priva gli psicologi *"di un importante strumento di aggiornamento professionale, rappresentato dall'esperienza nel settore civile"* (che, precisa il Collegio, *"rende la sua preparazione aderente al continuo divenire della realtà"*: viene citata Corte cost., sentenza 23 dicembre 1986, n. 284, in *Foro it.*, 1988, I, 3563);

g) a conclusione dell'ordinanza, inoltre, il Collegio segnala l'avvenuta presentazione di una proposta di legge, la n. 1426 (Atto Camera) del 7 dicembre 2018, volta proprio ad eliminare la descritta discriminazione tra medici e psicologi militari, mediante l'estensione anche a questi ultimi della deroga al regime di incompatibilità sancito dall'art. 894 del d.lgs. n. 66 del 2010; circostanza che, a legislazione vigente, *"conferma l'impossibilità di addivenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata dell'attuale previsione dell'art 210 COM, la cui natura di derogatoria non consente alcuna estensione in via analogica"*.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

h) se, con l'ordinanza in epigrafe, la sezione II del Consiglio di Stato ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 210 del d.lgs. n. 66 del 2010, assumendo – come visto – una possibile discriminazione a danno della categoria professionale degli psicologi militari (rispetto a quella dei medici militari; ciò, peraltro, nonostante che la rubrica del medesimo art. 210 si riferisca, a ben vedere, all'attività libero professionale dell'intero *"personale medico"*), vale la pena di ricordare che, con recente sentenza 27 maggio 2021, n. 4091 (in *Risorse umane nella p.a.*, 2021, 110, solo massima), la stessa Sezione II ha invece giudicato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 210 nella parte in cui prevede un regime più favorevole per la professione dei medici rispetto a quella degli infermieri, consentendo solo per la prima (e non anche per la seconda) l'esercizio dell'attività extra-professionale; in tal caso, la Sezione II ha così motivato:

h1) *La posizione riconosciuta dall'ordinamento militare al personale medico, non è estesa né ad altre professioni intellettuali (avvocati, ingegneri, commercialisti), né ad altre categorie del personale militare sanitario (psicologi, odontoiatri, infermieri). Per orientamento consolidato della Corte Costituzionale in presenza di norme generali e norme derogatorie può porsi una questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza solo quando si assuma che queste ultime, poste in relazione alle prime, siano in contrasto con il principio di ragionevolezza. Viceversa, «quando si adotti come tertium comparationis la norma derogatrice, la funzione del giudizio di legittimità costituzionale non può*

essere se non il ripristino della disciplina generale, ingiustamente derogata da quella particolare, non l'estensione ad altri casi di quest'ultima» (cfr. in termini ex pluribus Corte Cost. 298/1994, 418/2004, 344/2008)”;

- h2) *Risultano peraltro evidenti caratteri di disomogeneità, in termini di qualificazione, responsabilità, posizione, che distinguono la professione di infermiere da quella di medico, nonostante che la l. n. 43 del 2006 abbia introdotto l'obbligo di iscrizione all'albo professionale anche per gli esercenti la prima. Tali differenze portano comunque ad escludere che vi sia un trattamento difforme per posizione di natura identica (in senso conforme, v. T.A.R. per la Puglia, Lecce, 2 luglio 2012, n. 1157, riferito a fattispecie analoga)”.*
- i) circa l'impossibilità di utilizzare una norma eccezionale come *tertium comparationis* nel giudizio di costituzionalità, si rinvia all'approfondimento sul significato di “eccezionalità” e di “specialità” delle norme svolto nella News US n. 97 del 9 settembre 2020 (relativa alla sentenza della Corte costituzionale 27 luglio 2020, n. 168, concernente la vicenda del crollo del Ponte Morandi, pubblicata anche in *Ambiente*, 2021, 67, con nota di SPANICCIATI, ed in *Giur. cost.*, 2020, 1863, con note di ASTONE e di ANZON DEMMIG), *sub* punto s); può, qui, sinteticamente, ricordarsi che:
- i1) l'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale stabilisce che “*le leggi... che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati*”. Tale norma prevede il divieto di applicazione analogica delle norme eccezionali, ed il suo scopo consiste nell'impedire al giudice di estendere l'ambito applicativo di leggi eccezionali a casi diversi, seppur simili a quelli espressamente previsti. In questo modo, il legislatore si riserva il “*privilegio di individuare i casi — appunto eccezionali — nei quali la regola generale non deve trovare applicazione*” (come si rileva in AA. VV., *Dieci lezioni introduttive ad un corso di diritto privato*, Torino, 2006, 62);
- i2) sul concetto di deroga e sul rapporto tra analogia e compatibilità, si v. N. IRTI, *Per una lettura dell'art. 1324 cod. civ.*, in *Riv. dir. civ.*, 1994, I, p. 563 ss.: la deroga costituisce una relazione sottrattiva tra due norme. L'efficacia della norma derogata si estende fin dove le fattispecie concrete non rientrano nella previsione della norma derogante; se la norma derogante non esistesse i casi da essa previsti cadrebbero sotto la disciplina della norma derogata; in questo senso, si ritiene che, al pari della specialità e dell'eccezionalità, la deroga indica una relazione tra norme nei loro reciproci rapporti (N. IRTI, *L'età della decodificazione*, Milano, 1999, 63 ss.);
- i3) secondo Cons. Stato, sez. VI, 21 novembre 1990, n. 971 (in *Cons. Stato*, 1990, I, 1467; *Foro amm.*, 1990, 2777), si intende per norma eccezionale una norma caratterizzata, nella sua essenza, da una condizione di contrasto o di deroga, rispetto ai fondamentali principi che un ordinamento esprime, di talché la regolamentazione intervenuta risulta inidonea ad essere estesa a fattispecie in essa non espressamente considerate;
- j) nella giurisprudenza della Corte costituzionale, sul giudizio di comparazione tra norme e sul ruolo della norma eccezionale cfr., di recente, la sentenza 26 luglio 2019, n. 208 (oggetto della News US n. 94 del 27 agosto 2019, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti, nonché in *Giur. cost.*, 2019), secondo cui:

- j1) la norma eccezionale “non può essere assunta come utile termine di raffronto ai fini del giudizio sulla corretta osservanza, da parte del legislatore, del principio di eguaglianza” (sentenza n. 298 del 1994, in *Giust. pen.*, 1994, 1, 336 e, più di recente, sentenza n. 20 del 2018, in *Foro it.*, 2018, I, 695);
- j2) in presenza di norme generali e di norme derogatorie, in tanto può porsi una questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza, in quanto si assuma che queste ultime, poste in relazione alle prime, siano in contrasto con tale principio”;
- j3) viceversa, “quando si adotti come *tertium comparationis* la norma derogatrice, la funzione del giudizio di legittimità costituzionale non può essere se non il ripristino della disciplina generale, ingiustificatamente derogata da quella particolare, non l'estensione ad altri casi di quest'ultima”;
- k) in particolare, con riferimento alla legislazione edilizia sui condoni, la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che “l'insistente ricorso ad aggettivi come «eccezionale», «straordinario», «temporaneo» e «contingente», utilizzati per descrivere la normativa sui condoni edilizi, esprime la peculiare ratio di queste misure, da considerare come assolutamente extra ordinem e destinate a operare una tantum in vista di un definitivo superamento di situazioni di abuso. Per queste stesse ragioni, il legislatore regionale non può «ampliare i limiti applicativi della sanatoria», né «allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato»” (così, da ultimo, sentenza 30 luglio 2021, n. 181, nonché in *Giur. cost.*, 2021);
- l) sulle competenze e sulle facoltà insite nel regime di attività libero professionale dei medici militari cfr., in giurisprudenza, T.a.r. per il Lazio, sezione I-bis, sentenza 12 maggio 2016, n. 5652 (non appellata, in *Foro it.*, 2016, III, 592), che – con riferimento al tema dell'accertamento sul possesso dei requisiti psico-fisici per il porto d'armi, rimesso alle sole strutture della sanità pubblica civile o militare – ha affermato quanto segue:
- l1) La ratio della restituzione al regime ‘pubblicistico’ di relativi controlli è insita nel grave rischio per la sicurezza pubblica di affidare ad un singolo sanitario operante come libero professionista nel libero mercato la delicata e complessa valutazione dell'idoneità del soggetto che richiede di girare armato (anche a seguito della fallacia delle valutazioni prognostiche sul rischio di abuso evidenziate da ripetuti fatti di cronaca) e della necessità di disporre di una struttura in cui assoggettare i richiedenti a controlli più efficaci e penetranti – che investono non solo la sfera psichica, ma anche tutta una serie di requisiti fisici (uditivi, visivi, motori, etc.) per scongiurare il rischio di incidenti ed abusi nell'uso delle armi”;
- l2) si deve escludere la configurabilità del principio generale invocato, il quale non trova alcun fondamento nella normativa in materia, dalla quale si desume, invece, proprio il contrario e cioè che, al di fuori delle ipotesi espressamente previste non sia consentito al medico militare di rilasciare certificati (sicchè non è possibile configurare un potere certificatorio in regime libero professionale dei medici che operino al di fuori delle strutture sanitarie militari). Infatti la normativa in materia è chiaramente indicativa della tassatività di tali competenze, come espressamente sancito dall'art. 209 co. 4 del D.lvo n. 66/2010 che vieta di eseguire visite e redigere certificati al di fuori dei casi previsti e della previa autorizzazione del Ministero della Difesa”;

m) in dottrina, si rinvia al contributo di F. BASSETTA, in *Commentario all'ordinamento militare*, Vol. I, *Organizzazione e funzioni*, a cura di DE NICTOLIS – POLI – TENORE, Roma, 2010, 803 ss.

