CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **98/2023** (ECLI:IT:COST:2023:98)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SCIARRA** - Redattore: **BARBERA**
Udienza Pubblica del **04/04/2023**; Decisione del **05/04/2023**
Deposito del **18/05/2023**; Pubblicazione in G. U. **24/05/2023**
Norme impugnate: Art. 210, c. 1°, del decreto legislativo 15/03/2010, n. 66.
Massime: **45645 45646 45647**
Atti decisi: **ord. 24/2022**

SENTENZA N. 98

ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 210, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), promosso dal Consiglio di Stato, sezione seconda, nel procedimento vertente tra il Consiglio dell'Ordine degli psicologi del Lazio e altri e il Ministero della difesa e altri, con ordinanza del 10 febbraio 2022, iscritta al n. 24 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima

serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione del Consiglio dell'Ordine degli psicologi del Lazio e altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2023 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato Luca Lentini per il Consiglio dell'Ordine degli psicologi del Lazio e altri e l'avvocato dello Stato Vittorio Cesaroni per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 10 febbraio 2022 (r.o. n. 24 del 2022), il Consiglio di Stato, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4, 32, 35, 97 e 98 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 210, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), nella parte in cui non contempla, accanto ai medici militari, anche gli psicologi militari tra i soggetti a cui, in deroga all'art. 894 del codice medesimo, non sono applicabili le norme relative alle incompatibilità inerenti l'esercizio delle attività libero professionali, nonché le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il servizio sanitario nazionale.

2.– Il giudice rimettente riferisce di essere investito dell'appello proposto dal Consiglio dell'Ordine degli psicologi del Lazio e da alcuni psicologi appartenenti al personale militare avverso la sentenza 21 ottobre 2016, n. 10492, con cui il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha rigettato i ricorsi presentati per l'annullamento degli atti di diniego dell'autorizzazione all'esercizio della libera professione e della circolare del 31 luglio 2008, che, al punto numero 7, lettera f), paragrafo 4, consente l'iscrizione all'albo solamente previa annotazione dello stato giuridico professionale di dipendente pubblico e del divieto di esercitare la libera professione, adottati dal Ministero della difesa.

3.– In punto di rilevanza, il Consiglio di Stato osserva che, nel giudizio a quo, si controverte in ordine alla legittimità di una serie di provvedimenti che hanno negato ai ricorrenti, tutti psicologi militari, l'autorizzazione all'esercizio della libera professione, in attuazione dell'art. 894 del d.lgs. n. 66 del 2010 e dell'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), ritenendo non applicabile ad essi la deroga prevista dall'art. 210 cod. ordinamento militare per i medici militari, che era in vigore al momento dell'adozione di alcuni degli atti gravati.

4.– Con riferimento alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente premette una ricostruzione del quadro normativo di riferimento, rilevando come, prima dell'entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare, pur in assenza di una norma derogatoria dell'art. 53 t.u. pubblico impiego, la possibilità, per i medici militari, di esercitare attività libero professionale veniva desunta, in via interpretativa, sia dal regio decreto 17 novembre 1932, n. 2544 (Regolamento sul servizio sanitario-territoriale militare) – che, all'art. 6, paragrafo 25, vietava solamente di «eseguire visite e redigere certificati […], quando le visite non siano state ordinate od autorizzate dai superiori diretti» – sia dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse) – che, all'art. 10, prevedeva che i sanitari impiegati in una pubblica amministrazione, «ai quali, secondo gli ordinamenti loro applicabili, non sia vietato lo esercizio della libera professione, possono essere iscritti all'albo».

Nella stessa direzione si poneva la legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio

sanitario nazionale), che ha demandato alle regioni, nella predisposizione di piani sanitari regionali, di concordare, con gli organi della sanità militare territoriale competenti, «l'uso delle strutture ospedaliere militari in favore delle popolazioni civili nei casi di calamità, epidemie e per altri scopi che si ritengano necessari» (art. 11, comma quarto, lettera a).

In questo contesto normativo – ricorda il giudice rimettente – il codice dell'ordinamento militare, da un lato, ha abrogato il regolamento sul servizio sanitario-territoriale militare del 1932 (art. 2269, comma 1, numero 70), dall'altro, ha specificamente previsto, all'art. 894, comma 1, l'incompatibilità della professione di militare «con l'esercizio di ogni altra professione, salvo i casi previsti da disposizioni speciali». Tra queste si pone l'art. 210, comma 1, del medesimo codice, ai sensi del quale, in espressa deroga del citato art. 894, comma 1, «ai medici militari non sono applicabili le norme relative alle incompatibilità inerenti l'esercizio delle attività libero professionali, nonché le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il servizio sanitario nazionale, fermo restando il divieto di visitare privatamente gli iscritti di leva e di rilasciare loro certificati di infermità e di imperfezioni fisiche che possano dar luogo alla riforma».

5.– Sempre in ordine alla ricostruzione del quadro normativo, il Consiglio di Stato ricorda poi come, con la legge 18 febbraio 1989, n. 56 (Ordinamento della professione di psicologo), è stata introdotta la «professione di psicologo», che presuppone l'iscrizione ad un albo ed è diretta alla cura della salute e del benessere della persona. Con particolare riferimento all'attività psicoterapeutica, inoltre, l'art. 3 della legge n. 56 del 1989 ne consente l'esercizio sia agli psicologi sia ai medici, previa iscrizione nel medesimo albo.

Tenendo conto dell'importanza della professione di psicologo nell'attività di cura della salute delle persone, al fine della prevenzione e della eliminazione dei disagi e dei disturbi di tipo psichico, il legislatore, con la legge 11 gennaio 2018, n. 3 (Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute), l'ha espressamente ricompresa «tra le professioni sanitarie di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, ratificato dalla legge 17 aprile 1956, n. 561» (art. 01 della legge n. 56 del 1989).

Peraltro, nel Servizio sanitario nazionale (d'ora in avanti, anche: SSN) i medici e gli psicologi sono inquadrati entrambi nel ruolo della dirigenza sanitaria e possono esercitare «attività libero professionale individuale, al di fuori dell'impegno di servizio» (artt. 15 e 15-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante «Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421»). L'art. 3 del d.P.C.m. 27 marzo 2000 (Atto di indirizzo e coordinamento concernente l'attività libero-professionale intramuraria del personale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale), poi, nel delimitare le categorie professionali a cui si applicano le disposizioni dell'«atto di indirizzo e coordinamento, relative all'attività libero-professionale intramuraria ed alle modalità per garantire la progressiva riduzione delle liste l'attesa per le attività istituzionali», le individua nel «personale medico chirurgo, odontoiatra, veterinario e [nelle] altre professionalità della dirigenza del ruolo sanitario», tra cui figurano gli psicologi.

L'art. 8, comma 1, lettera b-quinquies, del d.lgs. n. 502 del 1992, inoltre, prevede «modelli organizzativi multi professionali», nei quali è ammessa la presenza, accanto al medico di medicina generale, «di personale infermieristico e dello psicologo».

Più di recente, «[a]l fine di garantire la salute e il benessere psicologico individuale e collettivo nell'eccezionale situazione causata dall'epidemia da COVID-19 e di assicurare le prestazioni psicologiche, anche domiciliari, ai cittadini e agli operatori sanitari, di ottimizzare e razionalizzare le risorse professionali degli psicologi dipendenti e convenzionati nonché di garantire le attività previste dai livelli essenziali di assistenza (LEA)», l'art. 20-bis del decreto-

legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, ha consentito alle aziende sanitarie e agli altri enti del Servizio sanitario nazionale di «organizzare l'attività degli psicologi in un'unica funzione aziendale».

Alla luce del ricostruito quadro normativo, ad avviso del giudice rimettente, lo psicologo condividerebbe con il medico la finalità di cura della persona: si tratterebbe di due categorie professionali che erogano prestazioni complementari, integrando l'offerta sanitaria fornita alla collettività.

6.– Con specifico riferimento al settore delle Forze armate, il Consiglio di Stato osserva come la diversità dei ruoli (normale per il medico e speciale per lo psicologo), nonché della progressione di carriera afferiscano al rapporto di lavoro con l'amministrazione militare, ma non influiscano in alcun modo sul tema dell'esercizio dell'attività libero professionale. Ugualmente irrilevante sarebbe la non equiparabilità giuridico-economica delle due categorie professionali.

Anche per gli psicologi, come per i medici appartenenti alle Forze armate, l'esercizio dell'attività libero professionale soddisferebbe una pluralità di interessi: quello della comunità civile, che può avvalersi di specifiche professionalità maturate in ambito militare, quello dell'amministrazione militare, che può giovarsi di personale di variegata esperienza, quello dell'ordinamento generale, che attuerebbe modelli integrati di assistenza tra strutture sanitarie civili e militari, quello «del professionista che può affiancare […] l'attività libero professionale a quella del pubblico impiego, arricchendo il proprio bagaglio di esperienza».

La «diversità tipologica tra la prestazione medico chirurgica e quella di psicologia clinica» non è, peraltro, ostativa all'esercizio della libera attività extramoenia nell'ambito del SSN e, quindi, non ha ragion d'essere nel settore delle Forze armate, in quanto gli interessi che essa «è idonea a soddisfare […] (sia della comunità civile che dell'amministrazione di appartenenza)» sono gli stessi.

7.– La norma censurata, laddove «non contempla, accanto ai medici militari, anche gli psicologi militari tra i soggetti a cui, in deroga all'art. 894 del codice medesimo, non sono applicabili le norme relative alle incompatibilità inerenti l'esercizio delle attività libero professionali, nonché le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il servizio sanitario nazionale», sarebbe quindi in contrasto con l'art. 3 Cost., determinando un'irragionevole disparità di trattamento tra le due categorie professionali.

A parità di prestazioni erogate (dirette alla tutela della salute della persona) e di esigenze da soddisfare (il reciproco arricchimento dell'amministrazione di appartenenza e della comunità civile), non sarebbe, infatti, giustificata la mancata estensione della deroga al principio di esclusività della professione di militare, prevista per i medici, agli psicologi.

8.– Le questioni sollevate non sarebbero manifestamente infondate anche in riferimento agli artt. 4 e 35 Cost., perché il divieto di esercitare attività libero professionale comporterebbe una «lesione del diritto al lavoro e all'elevazione e alla formazione professionale», privando gli psicologi sia di occasioni lavorative, sia di un importante strumento di aggiornamento professionale.

La norma censurata si porrebbe, inoltre, in contrasto con gli artt. 97 e 98 Cost., in quanto l'art. 210 cod. ordinamento militare, impendendo ai militari psicologi l'esercizio della libera professione, creerebbe «un'ingiustificata frattura tra la sanità civile e la sanità militare», impedendo, in quest'ultima, l'integrazione tra due categorie professionali destinate entrambe alla tutela della salute.

Infine, sarebbe violato anche l'art. 32 Cost., in quanto il censurato art. 210 sottrarrebbe al cittadino le prestazioni sanitarie «fornite da un professionista dotato di un quid pluris di esperienza maturato nel settore militare».

9.– A conferma dei sollevati dubbi di legittimità costituzionale, il Consiglio di Stato evidenzia che il 7 dicembre 2018 è stata presentata alla Camera una proposta di legge (AC n. 1426), volta ad estendere agli psicologi militari la deroga al regime di incompatibilità con la libera professione sancito dall'art. 894 cod. ordinamento militare.

10.– È intervenuto in giudizio, con atto depositato il 12 aprile 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate.

Ad avviso della difesa statale, le questioni sarebbero inammissibili sia per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, sia per contraddittorietà della motivazione sulla non manifesta infondatezza.

11.– Nel merito, non sarebbe comunque ravvisabile un'irragionevole disparità di trattamento, in quanto dal combinato disposto dell'art. 53 t.u. pubblico impiego e dell'art. 894 cod. ordinamento militare deriva una «generale preclusione all'esercizio di altre attività da parte del personale militare, al di fuori di quelle espressamente autorizzate dall'Amministrazione secondo le apposite norme speciali». Una tale norma non sussiste per gli psicologi militari che, per ruolo, attribuzione e progressione di carriera, differiscono dai medici e non sono a questi assimilabili.

L'art. 210 cod. ordinamento militare, inoltre, non si fonderebbe su un ingiustificato privilegio in favore dei medici militari, ma sarebbe espressione di una valutazione discrezionale del legislatore volta a migliorare l'efficienza del Servizio sanitario militare (d'ora in avanti, anche: SSM) e, quindi, il buon andamento dell'amministrazione, conformemente all'art. 97 Cost.

Peraltro gli psicologi, in ambito militare, esercitano funzioni di assistenza clinica e terapeutica in casi molto limitati, essendo deputati per lo più al reclutamento e alla formazione del personale, ovvero all'attività investigativa.

12.– Con memoria depositata il 7 aprile 2022, si sono costituiti il Consiglio dell'Ordine degli psicologi del Lazio e L.A., G.F., E.F., I. L.C., F.M. e G.P., ricorrenti nel giudizio principale, chiedendo che le questioni siano accolte.

La mancata previsione della deroga al divieto di esercitare la libera professione anche in favore degli psicologi appartenenti al personale militare si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 4, 32, 35, 97 e 98 Cost., in quanto, ai sensi dell'art. 208 cod. ordinamento militare, questi appartengono, come i medici, gli odontoiatri, i veterinari e i farmacisti, all'unitario «personale del Servizio Sanitario Militare».

Peraltro, anche il nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro dell'area sanità del 19 dicembre 2019 si applica sia ai dirigenti medici che ai dirigenti psicologi, essendo anch'essi ricompresi nel ruolo sanitario del SSN.

13.– In data 14 marzo 2023, le parti private, costituite nel giudizio di legittimità costituzionale, hanno depositato una memoria, contestando le deduzioni dell'Avvocatura dello Stato e insistendo per l'ammissibilità e la fondatezza delle questioni sollevate.

Si è, in particolare, sottolineato come le figure professionali militari abilitate a svolgere la libera professione, come i medici chirurghi, i medici veterinari e gli odontoiatri, sono inserite talora nel ruolo normale, talora nel ruolo speciale dei corpi sanitari di appartenenza. Non

sarebbe l'appartenenza all'uno o all'altro ruolo, quindi, a costituire una ragione giustificativa della diversa disciplina dettata in tema di legittimazione all'esercizio dell'attività libero professionale da parte dei sanitari militari.

Peraltro, contrariamente a quanto dedotto dalla difesa statale, le parti private evidenziano che le attività svolte dagli psicologi militari rientrerebbero tra quelle specificamente elencate dall'art. 1 della legge n. 56 del 1989.

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 10 febbraio 2022 (r.o. n. 24 del 2022), il Consiglio di Stato, sezione seconda, dubita, in riferimento agli artt. 3, 4, 32, 35, 97 e 98 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 210, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010, nella parte in cui non contempla, accanto ai medici militari, anche gli psicologi militari tra i soggetti a cui, in deroga all'art. 894 del codice medesimo, non sono applicabili le norme relative alle incompatibilità inerenti l'esercizio delle attività libero professionali, nonché le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il servizio sanitario nazionale.

2.– Ad avviso del rimettente, la norma censurata violerebbe, innanzitutto, l'art. 3 Cost., determinando un'irragionevole disparità di trattamento tra il medico e lo psicologo militari, nonostante anche quest'ultimo eserciti una professione sanitaria volta alla cura della salute delle persone e, nel Servizio sanitario nazionale (d'ora in avanti, anche: SSN), sia inquadrato, insieme ai medici, nel ruolo unico della dirigenza sanitaria e possa esercitare «attività libero professionale individuale, al di fuori dell'impegno di servizio».

La mancata estensione della deroga al principio di esclusività della professione militare agli psicologi non sarebbe giustificata, anche perché gli interessi che l'esercizio dell'attività libero professionale è destinata a soddisfare sarebbero gli stessi (il reciproco vantaggio dell'amministrazione di appartenenza e della comunità civile).

3.– Sarebbero altresì lesi gli artt. 4 e 35 Cost., in quanto la norma censurata comporterebbe una violazione «del diritto al lavoro e all'elevazione e alla formazione professionale», privando gli psicologi militari sia di occasioni lavorative, sia di un importante strumento di aggiornamento professionale.

L'art. 210, comma 1, cod. ordinamento militare, inoltre, si porrebbe in contrasto con gli artt. 97 e 98 Cost., in quanto creerebbe «un'ingiustificata frattura tra la sanità civile e la sanità militare», impedendo, in quest'ultima, l'integrazione tra due categorie professionali destinate entrambe alla tutela della salute.

Sarebbe violato, infine, l'art. 32 Cost., in quanto la norma censurata sottrarrebbe al cittadino le prestazioni sanitarie «fornite da un professionista dotato di un quid pluris di esperienza maturato nel settore militare».

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, intervenuto in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per incompleta ricostruzione del quadro normativo e per mancato tentativo di un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Tali eccezioni, però, sono solamente enunciate e, traducendosi in mere formule di stile, vanno disattese.

5.– Le questioni sollevate sono rilevanti nel giudizio a quo.

In esso si controverte della legittimità di provvedimenti con cui il Ministero della difesa ha rigettato istanze di autorizzazione all'esercizio della libera professione presentate dai ricorrenti, psicologi militari. Poiché, se non tutti, alcuni degli atti impugnati nel giudizio a quo, sia dai destinatari sia dal Consiglio dell'Ordine degli psicologi del Lazio, sono stati adottati nel vigore dell'attuale art. 210, comma 1, cod. ordinamento militare, alla stregua di questa disposizione – che ne costituisce l'esclusivo fondamento – il rimettente deve esaminare i motivi dei ricorsi di primo grado, riproposti in sede di appello.

6.– La questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., è fondata.

6.1.– Questa Corte ritiene opportuno ricostruire, preliminarmente, il quadro normativo di riferimento.

Nell'ambito del pubblico impiego, vige un generale principio di esclusività della prestazione di lavoro in favore delle amministrazioni, con divieto di assumere altri impieghi e di svolgere altre professioni. Questo principio è sancito dall'art. 60 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), richiamato, prima, dall'art. 58 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e, oggi, dall'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Quest'ultima disposizione, al comma 1, fa salva «per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, salva la deroga prevista dall'articolo 23-bis del presente decreto, nonché, per i rapporti di lavoro a tempo parziale, dall'articolo 6, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 marzo 1989, n. 117 e dall'articolo 1, commi 57 e seguenti, della legge 23 dicembre 1996, n. 662».

Il richiamato art. 60 del d.P.R. n. 3 del 1957, a sua volta, stabilisce che «[l]'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del ministro competente»; prevede, a tal fine, alcune limitate eccezioni (artt. 61 e 62) e le conseguenze delle relative violazioni (art. 63).

La disciplina delle incompatibilità, applicabile a tutti i dipendenti pubblici, contrattualizzati e non contrattualizzati, a norma del menzionato art. 53, commi 1 e 6, t.u. pubblico impiego, è estesa ai dipendenti degli enti locali, per la cui disciplina l'art. 88 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) rinvia al medesimo testo unico.

Ad avviso della giurisprudenza di questa Corte, l'obbligo di esclusività, che caratterizza il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, «trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 98 Cost.», che, «nel prevedere che "i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione", rafforza il principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., sottraendo il dipendente pubblico ai condizionamenti che potrebbero derivare dall'esercizio di altre attività» (sentenza n. 241 del 2019).

Anche la giurisprudenza di legittimità e quella amministrativa ritengono che la disciplina delle incompatibilità «concern[a] quei requisiti di indipendenza e di totale disponibilità» del lavoratore, «il quale è obbligato a riservare all'ufficio di appartenenza tutte le sue energie lavorative, con espresso divieto, salve limitate tassative eccezioni, di svolgere attività imprenditoriale, professionale o di lavoro autonomo, nonché di instaurare rapporti di lavoro

alle dipendenze di terzi o accettare cariche o incarichi in società o enti che abbiano fini di lucro» (Corte di cassazione civile, sezione lavoro, ordinanza 29 novembre 2019, n. 31277; in senso analogo, Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 27 maggio 2021, n. 4091).

6.2.– Il comma 6 del citato art. 53 ribadisce, poi, che la disciplina da esso dettata in tema di incompatibilità si applica a tutto il pubblico impiego, con esclusione dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale (con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno), dei docenti universitari a tempo definito e delle altre categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito, da disposizioni speciali, lo svolgimento di attività libero professionali, tra cui figurano, appunto, i medici dipendenti del SSN.

In proposito, l'art. 15-quater del d.lgs. n. 502 del 1992 prevede che i dirigenti sanitari possono optare per il rapporto di lavoro esclusivo, nel qual caso possono svolgere attività professionale ma solo intramuraria, ossia, come chiarisce il successivo art. 15-quinquies, al comma 2, lettere a) e c), «nell'ambito delle strutture aziendali individuate dal direttore generale d'intesa con il collegio di direzione», nonché «in strutture di altra azienda del Servizio sanitario nazionale o di altra struttura sanitaria non accreditata, previa convenzione dell'azienda con le predette aziende e strutture». Essi non possono esercitare alcuna altra attività sanitaria, non gratuita, salvo che in nome e per conto dell'azienda di appartenenza (art. 72, comma 7, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 recante «Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo») e godono di un trattamento economico aggiuntivo fissato dai contratti collettivi di lavoro (art. 15-quater, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992).

Il successivo art. 15-sexies stabilisce, invece, che i dirigenti sanitari che optano per un rapporto di lavoro non esclusivo possono esercitare la libera professione (in tal caso definita "extramuraria"), ma devono, comunque, garantire la «totale disponibilità nell'ambito dell'impegno di servizio». Sono, poi, le aziende a stabilire «i volumi e le tipologie delle attività e delle prestazioni che i singoli dirigenti sono tenuti ad assicurare, nonché le sedi operative in cui le stesse devono essere effettuate».

Questa Corte, tra l'altro, ha ritenuto non «irragionevole la previsione di limiti all'esercizio dell'attività libero-professionale da parte dei medici del Servizio sanitario nazionale» (sentenze n. 86 del 2008 e n. 181 del 2006).

6.3.– Le richiamate disposizioni si applicano a tutti i dirigenti sanitari, tra cui gli psicologi, e non solamente a quelli medici, perché l'art. 15 del d.lgs. n. 502 del 1992 ha collocato i sanitari dipendenti del SSN nel ruolo unico della dirigenza sanitaria, ancorché distinti per profili professionali, e la professione di psicologo – ai sensi dell'art. 01 della legge n. 56 del 1989, introdotto dalla legge n. 3 del 2018 – «è ricompresa tra le professioni sanitarie di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, ratificato dalla legge 17 aprile 1956, n. 561».

In tal senso, si è pronunciata questa Corte con la sentenza n. 54 del 2015, che ha espressamente ricordato come «la disciplina dell'attività libero-professionale intramuraria ha sempre riguardato specificamente il personale medico, nonché, ai sensi degli artt. 4, comma 11-bis, e 15 del d.lgs. n. 502 del 1992, il personale della dirigenza del ruolo sanitario, costituito da farmacisti, biologi, chimici, fisici e psicologi secondo quanto specificato dall'art. 3 del d.P.C.m. 27 marzo 2000 (Atto di indirizzo e coordinamento concernente l'attività libero-professionale intramuraria del personale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale)».

6.4.– Per quanto concerne più propriamente l'ordinamento militare, il relativo codice stabilisce che il militare in servizio permanente «è fornito di rapporto di impiego che consiste nell'esercizio della professione di militare» (art. 893, comma 1). Questa professione – prevede poi l'art. 894, comma 1 – è «incompatibile con l'esercizio di ogni altra professione, salvo i casi

previsti da disposizioni speciali». Ugualmente, è incompatibile con «l'esercizio di un mestiere, di un'industria o di un commercio, la carica di amministratore, consigliere, sindaco o altra consimile, retribuita o non, in società costituite a fine di lucro» (art. 894, comma 2).

Per il personale militare – che, ai sensi dell'art. 3 t.u. pubblico impiego, rientra nel personale in regime di diritto pubblico, ossia non privatizzato e contrattualizzato, ma disciplinato dal rispettivo ordinamento (appunto, il d.lgs. n. 66 del 2010, recante il codice dell'ordinamento militare) – vige, insomma, il medesimo principio generale di esclusività dell'impiego previsto per i pubblici dipendenti in generale.

Peraltro, a differenza di quanto previsto per gli altri pubblici dipendenti, per i militari – ma altresì per le forze di polizia e il corpo nazionale dei vigili del fuoco (art. 23-bis, comma 9, t.u. pubblico impiego) – l'incompatibilità con l'esercizio di una professione, del commercio, dell'industria o con l'assunzione di incarichi retribuiti alle dipendenze di privati non è superabile neanche tramite l'istituto del collocamento in aspettativa di cui all'art. 18 della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro).

Al personale militare, così come a quello delle forze di polizia e dei vigili del fuoco, inoltre, non si applica neppure la disciplina del rapporto di lavoro a tempo parziale, che consente normalmente, ai pubblici impiegati, lo svolgimento di un'ulteriore «attività lavorativa di lavoro autonomo o subordinato [che non] comporti un conflitto di interessi con la specifica attività di servizio svolta dal dipendente ovvero […] pregiudizio alla funzionalità dell'amministrazione stessa» (art. 1, commi 57 e seguenti, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», richiamato dall'art. 53 t.u. pubblico impiego).

6.5.– L'art. 894, comma 1, cod. ordinamento militare fa salvi, però, rispetto al generale principio di incompatibilità della professione militare con l'esercizio di ogni altra professione, «[i] casi previsti da disposizioni speciali». Tra queste si colloca, appunto, l'art. 210, comma 1, del codice medesimo, il quale stabilisce – analogamente a quanto previsto per il rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari del SSN – che, «[i]n deroga all'articolo 894, comma 1», ai medici militari non si applicano «le norme relative alle incompatibilità inerenti l'esercizio delle attività libero professionali, nonché le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il servizio sanitario nazionale, fermo restando il divieto di visitare privatamente gli iscritti di leva e di rilasciare loro certificati di infermità e di imperfezioni fisiche che possano dar luogo alla riforma». Il comma 1.1. del citato art. 210 chiarisce che, comunque, «[n]ell'esercizio delle attività libero professionali di cui al comma 1, i medici militari non possono svolgere attività peritali di parte in giudizi civili, penali o amministrativi in cui è coinvolta l'Amministrazione della difesa ovvero, per i medici militari del Corpo della Guardia di finanza, l'Amministrazione di appartenenza».

La dizione letterale dell'art. 210 cod. ordinamento militare, che fa riferimento ai soli «medici militari», e la sua collocazione sistematica, subito dopo la definizione, nell'ambito del personale addetto alla sanità militare, della specifica categoria costituita dagli ufficiali medici (art. 209), confermano che la deroga al principio di esclusività dell'impiego militare non opera per tutto il personale del Servizio sanitario militare (d'ora in avanti, anche: SSM), ossia per tutti gli ufficiali e sottufficiali abilitati all'esercizio delle professioni sanitarie (art. 208, comma 1, lettera a), ma solamente per il personale medico.

In forza di questo dato letterale, peraltro, il giudice rimettente esclude la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata. L'art. 208, infatti, nel definire il personale della sanità militare, si riferisce a tutti gli esercenti la professione

sanitaria, tra cui rientrano anche gli psicologi; mentre l'art. 210, nel derogare al regime di esclusività della professione militare, si rivolge ai soli medici.

6.6.– Dalla ricostruzione del quadro normativo si desume agevolmente che la norma censurata, consentendo ai medici militari lo svolgimento dell'attività libero professionale, costituisce una scelta del legislatore in deroga al generale principio di incompatibilità della professione militare «con l'esercizio di ogni altra professione», sancito dall'art. 894, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010 in conformità a quanto stabilito, per tutto il pubblico impiego, dal citato art. 53 t.u. pubblico impiego.

Tale principio, come si è detto, trova fondamento nell'art. 98 Cost., che, nel prevedere che «[i] pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione», rafforza il principio di buon andamento dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97 Cost., in quanto, da un lato, evita il concretizzarsi di conflitti di interesse, dall'altro, consente al militare di riservare tutte le sue energie lavorative ad esclusivo vantaggio dell'amministrazione.

Nell'ambito del «rapporto di impiego che consiste nell'esercizio della professione di militare» (art. 893, comma 1), la ratio dell'esclusività deve rinvenirsi anche nella specialità che connota detto status e, soprattutto, le funzioni e i compiti suoi propri, il cui assolvimento ben può giustificare l'imposizione di limitazioni nell'esercizio di diritti che spettano ad altre categorie di cittadini (sentenza n. 120 del 2018).

Ancorché questa Corte abbia, anche di recente, ricondotto l'ordinamento militare «nell'ambito del generale ordinamento statale, particolarmente rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini, militari [e non]» (sentenza n. 244 del 2022; in tal senso anche sentenza n. 120 del 2018) ed abbia mitigato la «specificità dell'ordinamento militare rispetto a quello civile» (sentenza n. 170 del 2019), è indubbio che «lo status giuridico di militare comporta l'adempimento di [specifici] doveri e obblighi e limita alcune prerogative che la Costituzione garantisce ad altri cittadini» (ancora, sentenza n. 170 del 2019). La specificità dell'impiego militare – «caratterizzato da una forte compenetrazione fra i profili ordinamentali e la disciplina del rapporto di servizio» (sentenza n. 270 del 2022) – giustifica, anzi, il regime delle incompatibilità delineato dagli artt. 894 e seguenti del d.lgs. n. 66 del 2010 in senso più rigoroso rispetto a quello previsto per i pubblici dipendenti in generale. Tale regime risponde, infatti, all'esigenza di assicurare all'amministrazione militare, in ragione della peculiarità delle funzioni istituzionali ad essa attribuite, la tendenziale esclusività dell'attività lavorativa svolta dal militare in favore del corpo di appartenenza, al fine di garantirne il regolare e continuo svolgimento.

6.7.– Così ricostruito il contesto normativo in cui si colloca il censurato art. 210, comma 1, osserva questa Corte che tale disposizione contiene in sé due norme, l'una esplicita, che consente l'esercizio della libera professione ai medici militari, l'altra implicita, che ne limita il campo applicativo escludendo la medesima facoltà agli psicologi militari. La prima delle due non potrebbe essere assunta, nel giudizio costituzionale imperniato sull'art. 3 Cost., a tertium comparationis, stante il suo carattere derogatorio.

Infatti, va ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «non è invocabile la violazione del principio di eguaglianza quando la disposizione di legge [di cui il giudice rimettente chiede l'estensione] si riveli derogatoria rispetto alla regola desumibile dal sistema normativo e, come tale, non estensibile ad altri casi, pena l'aggravamento anziché l'eliminazione dei difetti di incoerenza» (ordinanza n. 231 del 2009; nello stesso senso, sentenze n. 206 del 2004 e n. 383 del 1992; ordinanze n. 344 del 2008 e n. 178 del 2006).

Tuttavia, va parimenti considerato che, sempre secondo la giurisprudenza costituzionale, in presenza di norme generali e di norme derogatorie, la funzione del giudizio di legittimità costituzionale, che normalmente consiste nel ripristino della disciplina generale, ove

ingiustificatamente derogata da quella particolare (sentenze n. 208 del 2019, n. 96 del 2008 e n. 298 del 1994; ordinanza n. 582 del 1988), può, in taluni casi, realizzarsi tramite l'estensione di quest'ultima ad altre fattispecie purché ispirate alla medesima ratio derogandi.

Come già chiarito da questa Corte, infatti, «[i]l legislatore […] una volta riconosciuta l'esigenza di un'eccezione rispetto a una normativa più generale, non potrebbe, in mancanza di un giustificato motivo, esimersi dal realizzarne integralmente la ratio, senza per ciò stesso peccare di irrazionalità» (sentenze n. 237 del 2020 e n. 416 del 1996; in senso analogo, sentenza n. 193 del 1997).

È questo il caso dell'art. 210, comma 1, cod. ordinamento militare, su cui si appuntano i dubbi di legittimità costituzionale del rimettente.

6.8.– Nella specie, infatti, la limitazione soggettiva della facoltà di esercitare la libera professione – facoltà che si pone in deroga al principio generale dell'esclusività della professione militare – determina un'irragionevole disparità di trattamento tra le due situazioni poste a confronto, quella dei medici e quella degli psicologi militari, che, sotto il profilo in esame, sono tra loro omogenee e, in quanto tali, suscettibili di valutazione comparativa.

Deve ricordarsi, infatti, che, a partire dalla legge n. 3 del 2018, la professione di psicologo è stata espressamente ricompresa «tra le professioni sanitarie» di cui al d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946 (art. 01 della legge n. 56 del 1989). Inoltre lo psicologo militare – che è legittimato ad esercitare, una volta conseguita la richiesta abilitazione, le attività elencate dall'art. 1 della medesima legge n. 56 del 1989 – deve essere iscritto nell'apposito albo professionale ai sensi dell'art. 5, comma 2, del menzionato d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, il quale prescrive, per l'esercizio di tutte le professioni sanitarie, la necessità dell'iscrizione al rispettivo albo. Ciò trova conferma nell'art. 208, comma 2, cod. ordinamento militare con riferimento a tutto il personale, medico e non, del SSM, a cui è consentito l'esercizio della relativa attività professionale purché sia «in possesso dei titoli» che lo abiliti all'esercizio della stessa.

Peraltro, l'attribuzione ai soli medici della facoltà di svolgere la libera professione, in deroga al generale regime di incompatibilità previsto per tutti i militari, deriva dalla distinzione che il codice dell'ordinamento militare faceva, originariamente, tra personale sanitario medico e non medico nell'ambito del SSM. Prima delle modifiche apportate dal decreto legislativo 24 febbraio 2012, n. 20 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante codice dell'ordinamento militare, a norma dell'articolo 14, comma 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246), infatti, il codice distingueva, nell'ambito del personale addetto alla sanità militare, tra il personale medico (art. 209) e quello sanitario non medico (art. 212). Questa distinzione, pur nel rispetto delle diverse professionalità, è però venuta meno, con l'accorpamento di tutti gli «ufficiali e sottufficiali, abilitati all'esercizio delle professioni sanitarie, inquadrati nei ruoli e nei Corpi sanitari delle Forze armate» in un'unica categoria di personale del SSM (art. 208, comma 1, lettera a).

Poiché entrambi i professionisti – medici e psicologi militari – erogano prestazioni volte anche alla tutela dell'integrità psichica e, oggi, rientrano nell'unitaria categoria del personale militare abilitato all'esercizio della professione sanitaria, essi vanno equiparati sotto il profilo che qui viene in rilievo, quello della facoltà di svolgere la libera professione. Ciò a prescindere dall'eventuale diversità di ruoli e di progressione di carriera, che può riscontrarsi nell'ambito dei rispettivi corpi sanitari di appartenenza. Anche perché, alla luce dell'analisi sin qui svolta, non emergono ragioni che giustificano il riconoscimento della predetta facoltà esclusivamente ai medici militari.

La mancata estensione agli psicologi militari della disciplina derogatoria invocata dal rimettente, quindi, non risulta sorretta da alcun motivo giustificativo, proprio in considerazione della rilevata identità sia della categoria professionale cui appartengono gli uni e gli altri,

quella dei sanitari militari addetti al SSM, sia dell'attività da essi svolta, diretta pur sempre alla cura della salute del paziente.

6.9.– In conclusione, il complessivo assetto normativo descritto dimostra che la disposizione censurata è riconducibile alla ratio di legittimare, in deroga al principio di esclusività del pubblico impiego (art. 53 t.u. pubblico impiego) e, in particolare, di quello militare (art. 894 cod. ordinamento militare), la libera professione del personale sanitario militare, purché svolta al di fuori dell'orario e dell'impegno lavorativo e nel rispetto delle direttive impartite dall'amministrazione, in relazione alle concrete esigenze del corpo di appartenenza del militare. Tuttavia tale ratio è comune sia al medico sia allo psicologo militari e trova, peraltro, riscontro anche al di fuori dello specifico ambito militare, per i dirigenti del ruolo sanitario del SSN (sentenza n. 54 del 2015).

Poiché, come detto, le due fattispecie poste a confronto – quelle dei medici e degli psicologi militari – rispondono alla medesima ratio derogandi e manca una giustificazione ragionevole e sufficiente a circoscrivere la norma censurata solamente ad una di essa, quella dei medici appunto, deve ritenersi sussistente la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. Il limite all'estensione dell'art. 210, comma 1, cod. ordinamento militare che, pur costituendo una deroga a principi generali, è espressione di una ratio comune a medici e psicologi addetti al SSM, è, quindi, motivo di illegittimità costituzionale.

Tra l'altro, l'estensione agli psicologi militari della facoltà di esercitare la libera professione viene a determinare una situazione parallela, limitatamente a questo specifico profilo, a quella, prima menzionata, prevista per gli psicologi "civili" nel SSN. E ciò ferma restando la piena autonomia dei due sistemi sanitari, quello militare e quello nazionale.

7.– Per le ragioni sopra esposte, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 210, comma 1, cod. ordinamento militare, nella parte in cui «non contempla, accanto ai medici militari, anche gli psicologi militari tra i soggetti a cui, in deroga all'art. 894 del codice medesimo, non sono applicabili le norme relative alle incompatibilità inerenti l'esercizio delle attività libero professionali, nonché le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il servizio sanitario nazionale».

L'accoglimento della questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. comporta l'assorbimento degli altri parametri evocati dal giudice rimettente (artt. 4, 32, 35, 97 e 98 Cost.).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 210, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), nella parte in cui non contempla, accanto ai medici militari, anche gli psicologi militari tra i soggetti a cui, in deroga all'art. 894 del codice medesimo, non sono applicabili le norme relative alle incompatibilità inerenti l'esercizio delle attività libero professionali, nonché le limitazioni previste dai contratti e dalle convenzioni con il servizio sanitario nazionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 maggio 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.