CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **30/1997** (ECLI:IT:COST:1997:30)
Giudizio: **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **NEPPI MODONA**
Camera di Consiglio del **08/01/1997**; Decisione del **30/01/1997**
Deposito del **10/02/1997**; Pubblicazione in G. U. **12/02/1997**
Norme impugnate:
Massime: **23124**
Atti decisi:

N. 30

SENTENZA 30 GENNAIO-10 FEBBRAIO 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione:

a) della legge 23 aprile 1959, n. 189, recante "Ordinamento del corpo della Guardia di finanza", limitatamente a:

articolo 1, comma 2, limitatamente alle parole: "delle Forze armate dello Stato e" nonché alle parole "concorrere alla difesa politico-militare delle frontiere e, in caso di guerra, alle operazioni militari;";

articolo 2, come modificato dall'articolo 75 del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 199;

articolo 4, comma 1, limitatamente alle parole: "è scelto fra i generali di corpo d'armata dell'Esercito in servizio permanente effettivo ed" nonché alle parole "di concerto col Ministro per la difesa", comma 2, limitatamente alle parole: "Prende accordi con gli stati maggiori delle Forze armate per quanto è necessario in relazione all'addestramento militare ed al concorso dei reparti del corpo alle operazioni militari in caso di emergenza." e comma 3, limitatamente alle parole: "Assume la carica di comandante in seconda il generale di divisione più anziano della Guardia di finanza.";

articolo 5, comma 1, limitatamente alle parole: "possono esservi assegnati ufficiali di altre Forze armate, ai sensi del successivo art. 7.", e comma 2: "Per le esigenze addestrative di carattere militare e per il collegamento con lo stato maggiore dell'Esercito è assegnato al comando generale un generale di brigata dell'Esercito in servizio permanente.";

articolo 7;

articolo 8, comma 1, limitatamente alla parola: "altre" e comma 2, limitatamente alle parole: "non militari";

articolo 9, limitatamente alle parole: "sottufficiali e truppa";

articolo 10;

articolo 12;

b) dell'articolo 2, del codice penale militare di pace, approvato con regio decreto 20 febbraio 1941, n. 303, limitatamente alle parole: "della Guardia di finanza", iscritto al n. 98 del registro referendum.

Vista l'ordinanza dell'11-13 dicembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 il giudice relatore Guido Neppi Modona;

Udito l'avvocato Mario Sanino per i presentatori Bernardini Rita e Sabatano Mauro.

Ritenuto in fatto

1. - L'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, in applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni, ha esaminato la richiesta di referendum popolare presentata da Sergio Augusto Stanzani Ghedini, Lorenzo Strik Lievers, Rita Bernardini, Mauro Sabatano e Fiorella Mancuso, sul seguente quesito:

"Volete voi che sia abrogata la legge 23 aprile 1959, n. 189, recante "Ordinamento del corpo della Guardia di Finanza" , limitatamente a: articolo 1, comma 2, limitatamente alle parole: "delle Forze armate dello Stato e" nonché alle parole "concorrere alla difesa politico-militare delle frontiere e, in caso di guerra, alle operazioni militari;" ; articolo 2; articolo 4, comma 1, limitatamente alle parole: "è scelto tra i generali di Corpo d'armata dell'Esercito in servizio permanente effettivo ed" nonché alle parole "di concerto col Ministro per la difesa" , comma 2, limitatamente alle parole: "Prende accordi con gli stati maggiori delle Forze armate per quanto è necessario in relazione all'addestramento militare e al concorso dei reparti del

corpo alle operazioni militari in caso di emergenza." e comma 3, limitatamente alle parole: "Assume la carica di comandante in seconda il generale di divisione più anziano della Guardia di finanza." ; articolo 5, comma 1, limitatamente alle parole: "possono esservi assegnati ufficiali di altre Forze armate, ai sensi del successivo articolo 7." , e comma 2: "Per le esigenze addestrative di carattere militare e per il collegamento con lo stato maggiore dell'Esercito è assegnato al comando generale un generale di brigata dell'Esercito in servizio permanente." ; articolo 7; articolo 8, comma 1, limitatamente alle parole: "altre" e comma 2, limitatamente alle parole: "non militari" ; articolo 9, limitatamente alle parole: "e truppa" ; articolo 10; articolo 12?".

2. - L'Ufficio centrale per il referendum, con ordinanza dell'11 dicembre 1996, ritenuta la tempestività della presentazione della richiesta referendaria, dato atto che le sottoscrizioni raccolte dai promotori avevano superato il numero di cinquecentomila, ha dichiarato che la richiesta è conforme alle disposizioni di legge. La denominazione del referendum è stata stabilita come segue: "Guardia di finanza: Abolizione del carattere di corpo militare della Guardia di finanza".

L'Ufficio centrale, inoltre, premesso che nel quesito non erano menzionate né le modifiche apportate alla legge n. 189 del 1959 dall'art. 75 del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 199, né l'art. 2 del codice penale militare di pace e che, per evidente errore materiale, la richiesta relativa all'art. 9 era stata limitata alle parole "e truppa" senza essere estesa alla parola "sottufficiali", ha ritenuto di dover procedere alla rettifica necessaria per far coincidere forma e sostanza del quesito, secondo l'effettiva e inequivoca volontà dei promotori. Ha pertanto disposto che il quesito fosse così riformulato:

"Volete voi che siano abrogati:

la legge 23 aprile 1959, n. 189, recante "Ordinamento del corpo della Guardia di Finanza" , limitatamente a: articolo 1, comma 2, limitatamente alle parole: "delle Forze armate dello Stato e" nonché alle parole "concorrere alla difesa politico-militare delle frontiere e, in caso di guerra, alle operazioni militari;" ; articolo 2, come modificato dall'art. 75 del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 199; articolo 4, comma 1, limitatamente alle parole: "è scelto tra i generali di corpo d'armata dell'Esercito in servizio permanente effettivo ed" nonché alle parole "di concerto col Ministro per la difesa" , comma 2, limitatamente alle parole: "Prende accordi con gli stati maggiori delle Forze armate per quanto è necessario in relazione all'addestramento militare e al concorso dei reparti del corpo alle operazioni militari in caso di emergenza." e comma 3, limitatamente alle parole: "Assume la carica di comandante in seconda il generale di divisione più anziano della Guardia di finanza." ; articolo 5, comma 1, limitatamente alle parole: "possono esservi assegnati ufficiali di altre Forze armate, ai sensi del successivo articolo 7." , e comma 2: "Per le esigenze addestrative di carattere militare e per il collegamento con lo stato maggiore dell'Esercito è assegnato al comando generale un generale di brigata dell'Esercito in servizio permanente." ; articolo 7; articolo 8, comma 1, limitatamente alle parole: "altre" e comma 2, limitatamente alle parole: "non militari" ; articolo 9, limitatamente alle parole: "sottufficiali e truppa" ; articolo 10; articolo 12;

l'articolo 2 del codice penale militare di pace, approvato con regio decreto 20 febbraio 1941, n. 303, limitatamente alle parole: "della Guardia di finanza" ?".

3. - Ricevuta comunicazione dell'ordinanza, il presidente di questa Corte ha fissato il giorno 8 gennaio 1997 per la deliberazione in camera di consiglio sull'ammissibilità della richiesta, dandone comunicazione, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, ai presentatori della richiesta ed al Presidente del Consiglio dei Ministri.

4. - In prossimità della camera di consiglio, il comitato promotore ha depositato una memoria nella quale si insiste per l'ammissibilità del referendum. Nella memoria si osserva che

la questione sottoposta alla Corte si presenta in termini diversi da quelli già esaminati in occasione della sentenza n. 29 del 1981, in ordine ad una richiesta di referendum egualmente tendente ad ottenere la smilitarizzazione della Guardia di finanza: mentre in quella occasione il quesito referendario non rivestiva i necessari caratteri dell'omogeneità e dell'univocità, nel caso di specie mancherebbe qualsiasi pericolo di confusione o contraddittorietà, essendo la richiesta limitata alle disposizioni che prevedono in modo puntuale ed inequivoco l'organizzazione militare della Guardia di finanza. L'alternativa posta al corpo elettorale, dunque, sarebbe tra mantenimento e soppressione dell'attuale disciplina della Guardia di finanza limitatamente alla sua organizzazione su modelli militari. La richiesta non violerebbe alcuno dei divieti posti esplicitamente dall'art. 75 della Costituzione, né sussisterebbe alcuna delle ulteriori ragioni di inammissibilità individuate dalla giurisprudenza costituzionale.

5. - Nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 è stato udito, per i presentatori Rita Bernardini e Mauro Sabatano, l'avv. Mario Sanino.

Considerato in diritto

1. - La richiesta del referendum in esame investe varie disposizioni della legge 23 aprile 1959, n. 189 (Ordinamento della Guardia di finanza). In particolare, viene proposta la soppressione dei seguenti articoli, commi o parti di comma:

nell'art. 1, secondo comma, l'inciso "delle Forze armate dello Stato e", in modo che la Guardia di finanza non verrebbe più a fare parte delle Forze armate dello Stato, ma solo della forza pubblica;

nell'art. 1, secondo comma, l'inciso "concorrere alla difesa politico-militare delle frontiere e, in caso di guerra, alle operazioni militari", in modo da escludere tali funzioni da quelle attribuite alla Guardia di finanza;

l'intero art. 2, ove è indicato il personale militare che costituisce il corpo della Guardia di finanza, suddiviso nelle tre categorie degli ufficiali, sottufficiali e truppa, e sono elencati i ruoli e i gradi gerarchici di ciascuna categoria;

negli articoli 4 e 5, parti di vari commi, nonché l'intero secondo comma dell'art. 5, ove sono a vario titolo disciplinate forme di collegamento con le altre Forze armate dello Stato, ai fini, ad esempio, della designazione del comandante generale della Guardia di finanza, che deve essere scelto tra i generali di corpo d'armata dell'esercito, dell'addestramento militare del corpo della Guardia di finanza, per il quale sono previsti accordi con gli stati maggiori delle Forze armate, dell'assegnazione di ufficiali di altre Forze armate al comando generale della Guardia di finanza;

l'intero art. 7, che prevede la possibilità di destinare ufficiali e sottufficiali in servizio permanente effettivo dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica a prestare servizio presso il corpo della Guardia di finanza;

nell'art. 8, primo comma, l'inciso "altre", nel contesto della disposizione che prevede che "all'insegnamento nelle scuole e nei corsi di addestramento si provvede con ufficiali della Guardia di finanza o di altre Forze armate", al fine di evitare che la Guardia di finanza possa continuare ad essere ricompresa tra le Forze armate;

nell'art. 8, secondo comma, l'inciso "non militari", al fine di eliminare la distinzione tra le materie insegnate da ufficiali della Guardia di finanza e da docenti di diversa estrazione;

nell'art. 9, l'inciso "sottufficiali e truppa", al fine di escludere tali categorie dall'aliquota del personale destinata al contingente di mare e alle varie categorie di specializzazione;

l'intero art. 10, ove è previsto che ai militari del corpo della Guardia di finanza si applicano il regolamento di disciplina militare per l'Esercito e la legge penale militare, nonché varie disposizioni, tra cui quelle sulle licenze, valevoli per l'Arma dei carabinieri;

l'intero art. 12, relativo alla disciplina dell'avanzamento ai gradi di maresciallo capo e di brigadiere;

nell'art. 2 del codice penale militare di pace, l'inciso "della Guardia di finanza", al fine di escluderla dalle categorie dei militari cui si applica la legge penale militare.

2. - Il quesito referendario è formulato in modo da superare i rilievi che la Corte aveva posto a base della sentenza n. 29 del 1981, con cui era stato dichiarato inammissibile analogo referendum volto alla smilitarizzazione del corpo della Guardia di finanza.

Premesso che il quesito allora comprendeva entrambe le funzioni di "concorrere alla difesa politico-militare delle frontiere" e "al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica", la Corte aveva rilevato che il referendum non rivestiva "il necessario carattere di univocità, articolandosi su due temi distinti e non omogenei (difesa militare e sicurezza interna), suscettibili di determinare atteggiamenti differenziati nel corpo elettorale". Nella sentenza n. 29 del 1981, la Corte aveva inoltre riscontrato profili di incoerenza e di contraddittorietà all'interno del quesito, in quanto da un lato l'intervento referendario lasciava sopravvivere l'integrazione del corpo nella "forza pubblica", dall'altro si proponeva di abrogare la funzione di concorrere "al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica", cioè compiti ai quali è precipuamente preordinato il ricorso alla "forza pubblica". Per tali ragioni assorbenti, il referendum era appunto stato dichiarato inammissibile per mancanza dei "necessari caratteri di omogeneità, coerenza e univocità", senza prendere in esame le ulteriori eccezioni allora formulate dall'Avvocatura dello Stato.

L'attuale quesito non ripropone la soppressione della funzione di "concorrere al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica", superando sotto questo profilo le ragioni di inammissibilità contenute nella sentenza n. 29 del 1981. Si deve peraltro verificare se siano eventualmente presenti altri motivi di inammissibilità.

3. - Dall'esame complessivo della legge n. 189 del 1959 e dell'imponente normativa che rimarrebbe in vigore in caso di esito positivo del referendum, la Corte trae la convinzione che i due temi centrali del quesito referendario - abrogazione dell'appartenenza alle Forze armate e dei compiti militari della Guardia di finanza - non sono sufficienti ad incidere sul carattere intrinsecamente militare del corpo. Cioè proprio quel carattere la cui abrogazione - sia detto per inciso - figura nella denominazione identificativa dell'oggetto del referendum ("Abolizione del carattere militare della Guardia di Finanza") e costituisce l'obiettivo espresso nella memoria del comitato dei promotori, sintetizzabile nella "smilitarizzazione" del corpo e nella soppressione dei "modelli militari" su cui si fonda la sua organizzazione.

In effetti, l'intrinseca "militarità" è talmente compenetrata nella struttura e nell'organizzazione della Guardia di finanza, nonché nelle stesse modalità di esercizio dei suoi compiti istituzionali, da non apparire suscettibile di assumere un contenuto autonomamente espresso dalle norme oggetto del quesito referendario.

Sotto questo profilo, il ricorso allo strumento referendario per abrogare il carattere militare insito nella struttura complessiva e nei modelli organizzativi del corpo appare inidoneo ed incongruo rispetto al fine dichiarato. La proposta referendaria sembra tradursi in un referendum di indirizzo, non riconducibile al carattere necessariamente abrogativo dell'istituto

descritto dall'art. 75 della Costituzione.

Tanto è vero che alle operazioni di smilitarizzazione del corpo delle guardie di pubblica sicurezza e del Corpo delle guardie carcerarie si è proceduto disponendo l'espresso scioglimento di tali corpi e adottando contestualmente una disciplina legislativa volta a regolamentarne in chiave civile tutti gli aspetti relativi alla struttura, all'organizzazione e allo stato giuridico del personale.

4. - Quanto sopra esposto trova riscontro nella corposa disciplina normativa non compresa nel quesito referendario.

Malgrado sia oggetto del referendum l'intero art. 2 della legge n. 189 del 1959, relativo alle varie categorie che compongono il personale militare del corpo (ufficiali, sottufficiali e truppa), rimane però in vita l'art. 11, primo comma, relativo ai ruoli organici del personale militare del corpo, stabiliti in conformità della tabella allegata alla legge n. 189 del 1959, ora sostituita dalle tabelle allegate alla legge 18 febbraio 1963, n. 87. Analogamente, negli art. 3, 6, primo e terzo comma, 8, primo comma, 11, secondo comma, i riferimenti a "sottufficiali", "battaglioni", "comando di corpo", "ufficiali", "ufficiali di complemento" e alle funzioni a questi attribuite confermano che gli aspetti più significativi della struttura e dell'organizzazione militari del corpo non sono affatto investiti dal quesito referendario.

Questi sommari esempi trovano ulteriore riscontro nell'imponente legislazione, diversa dalla legge n. 189 del 1959, non toccata dal referendum. È sufficiente qui menzionare, tra le tante, le leggi 15 dicembre 1959, n. 1089, sullo stato e avanzamento degli ufficiali della Guardia di finanza; 17 aprile 1957, n. 260, sullo stato dei sottufficiali della Guardia di finanza; 3 agosto 1961, n. 833, sullo stato giuridico dei vicebrigadieri e dei militari di truppa della Guardia di finanza; 29 maggio 1967, n. 371, sul reclutamento degli ufficiali in servizio permanente della Guardia di finanza.

Da questo quadro complessivo emerge che, in caso di esito positivo della consultazione referendaria, gli attuali caratteri della Guardia di finanza continuerebbero a sussistere ai tre livelli delle funzioni, dell'ordinamento, del reclutamento e dello stato giuridico del personale. Rimarrebbe, cioè, in vita quello che può essere definito un vero e proprio modo di essere di questo ramo dell'amministrazione dello Stato, non suscettibile di essere eliminato mediante la mera abrogazione delle norme che sanciscono l'appartenenza del corpo alle Forze armate e gli attribuiscono la funzione di "concorrere alla difesa politico-militare delle frontiere e, in caso di guerra, alle operazioni militari".

5. - Sulla base delle argomentazioni sinora svolte, la Corte ritiene che il presente referendum debba essere dichiarato inammissibile a causa dell'incongruenza e dell'inidoneità del quesito a conseguire l'abolizione del carattere militare della Guardia di finanza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, della legge 23 aprile 1959, n. 189 (Ordinamento del corpo della Guardia di Finanza), e dell'articolo 2 del codice penale militare di pace, approvato con regio decreto 20 febbraio 1941, n. 303, richiesta dichiarata legittima, con ordinanza in data 11-13 dicembre 1996 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Neppi Modona

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.