

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **35/2000** (ECLI:IT:COST:2000:35)

Giudizio: **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM**

Presidente: **VASSALLI** - Redattore: - Relatore: **NEPPI MODONA**

Camera di Consiglio del **13/01/2000**; Decisione del **03/02/2000**

Deposito del **07/02/2000**; Pubblicazione in G. U. **11/02/2000**

Norme impugnate:

Massime: **25151**

Atti decisi:

N. 35

SENTENZA 3-7 FEBBRAIO 2000

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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, iscritto al n. 117 del registro referendum, per l'abrogazione:

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

articolo 1, secondo comma, 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 4, primo comma, 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", secondo comma, 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 terzo comma, limitatamente alle parole: "Assume la carica di Comandante in seconda il generale di divisione più anziano della Guardia di finanza.";

articolo 5, primo comma, limitatamente alle parole: "possono esservi assegnati ufficiali di altre Forze armate, ai sensi del successivo art. 7", e secondo comma: "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, primo comma, 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) del regio decreto 20 febbraio 1941, n. 303, recante il codice penale militare di pace, limitatamente all'articolo 2, limitatamente alle parole: "della Guardia di finanza".

Vista l'ordinanza 7-13 dicembre 1999, come corretta con l'ordinanza 21 dicembre 1999, con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 il giudice relatore Guido Neppi Modona;

Udito l'avvocato Claudio Chiola per i presentatori Daniele Capezzone, Mariano Giustino e Michele De Lucia.

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 il 28 settembre 1999 da Daniele Capezzone, Michele De Lucia, Mariano Giustino, Sergio Augusto Stanzani Ghedini e Rita Bernardini sul seguente quesito:

"Volete voi che siano abrogati la legge 23 aprile 1959, n. 189, recante "Ordinamento del Corpo della Guardia di finanza" e successive modificazioni, 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 decreto legislativo 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 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"; 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"; comma 2, limitatamente alle parole: "non militari";

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

articolo 10;

articolo 12;

nonché il regio decreto 20 febbraio 1941, n. 303, recante il codice penale militare di pace, limitatamente all'articolo 2, limitatamente alle parole: "della Guardia di finanza"?".

2. - Con ordinanza del 7-13 dicembre 1999, l'Ufficio centrale ha ritenuto che dovesse essere escluso il riferimento all'art. 2 della legge 23 aprile 1959, n. 189, in quanto l'art 27 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, prevede, al comma 3, che con regolamento, da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, venga determinata la nuova struttura ordinativa del Corpo della Guardia di finanza in sostituzione di quella prevista dagli artt. 2, 3 e 6 della legge 23 aprile 1959, n. 189, con contestuale abrogazione delle citate norme e di ogni altra contrastante con la nuova disciplina, e, al comma 4, che con il medesimo regolamento vengano determinate le corrispondenze tra le denominazioni dei comandi e reparti individuati e quelli previgenti: il 29 gennaio 1999 è stato quindi emanato, in conformità a tale disposizione, il d.P.R. n. 34.

L'Ufficio centrale per il referendum - ritenuta conforme a legge la richiesta referendaria e stabilirne la denominazione "Guardia di finanza: Abolizione del carattere di corpo militare della Guardia di finanza" - con la ordinanza menzionata, integrata dalla ordinanza di correzione di errore materiale del 21 dicembre 1999, 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" e successive modificazioni, 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 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 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"; 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"; comma 2, limitatamente alle parole: "non militari"; articolo 9, limitatamente alle parole: "sottufficiali e truppa"; articolo 10; articolo 12;

nonché il regio decreto 20 febbraio 1941, n. 303, recante il codice militare di pace, limitatamente all'articolo 2, limitatamente alle parole: "della Guardia di Finanza"?".

3. - Ricevuta comunicazione dell'ordinanza, il Presidente di questa Corte ha fissato il giorno 13 gennaio 2000 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 quesito referendario, di cui, ad avviso dei presentatori, sussistono i necessari requisiti di omogeneità-univocità, coerenza-completezza e idoneità al raggiungimento dello scopo di abolire il carattere militare del Corpo della Guardia di finanza. In particolare, nella memoria si sottolinea che la mancata richiesta di abrogazione di altre disposizioni, contenute in leggi diverse da quella oggetto della richiesta referendaria, che presuppongono il carattere militare della Guardia di finanza, non determina incompletezza del quesito, in quanto a tali norme va assegnato un ruolo meramente "derivato" rispetto a quelle di cui si chiede l'abrogazione.

5. - Nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 è stato udito l'avvocato Claudio Chiola, per i presentatori Daniele Capezzone, Mariano Giustino e Michele De Lucia.

Considerato in diritto

1. - La richiesta referendaria investe varie disposizioni della legge 23 aprile 1959, n. 189 (Ordinamento del Corpo della Guardia di finanza), le medesime che erano già state oggetto del quesito dichiarato inammissibile con la sentenza n. 30 del 1997, salvo l'art. 2, in quanto abrogato (unitamente agli artt. 3 e 6) - come rilevato dall'Ufficio centrale per il referendum della Corte di cassazione - dall'art. 27, comma 3, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica). Il comma 3 dell'art. 27 della legge ora citata ha inoltre previsto che, con regolamento da emanare a norma del comma 2 dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, venisse determinata la nuova struttura ordinativa del Corpo della Guardia di finanza; regolamento poi emanato con d.P.R. 29 gennaio 1999, n. 34, che ha sostanzialmente riprodotto il contenuto degli articoli abrogati della legge n. 189 del 1959. L'Ufficio centrale per il referendum della Corte di cassazione ha poi ritenuto che nel quesito referendario non deve essere compresa la norma primaria di delegificazione, in quanto nessuno dei criteri contenuti nei commi 3 e 4 dell'art. 27 della legge n. 449 del 1997 coinvolge il punto relativo alla natura militare del Corpo della Guardia di finanza.

In particolare, con la richiesta referendaria 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 farebbe più parte delle Forze armate dello Stato;

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;

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.

La richiesta referendaria investe, infine, l'art. 2 del codice penale militare di pace, limitatamente all'inciso "della Guardia di finanza", al fine di escludere gli appartenenti al Corpo dalle categorie dei militari cui si applica la legge penale militare.

2. - Il referendum è dunque sostanzialmente identico a quello già presentato nella tornata referendaria del 1997, e medesima è anche la denominazione identificativa "Guardia di Finanza: Abolizione del carattere militare della Guardia di Finanza" attribuita dall'Ufficio centrale per il referendum della Corte di cassazione.

Con riferimento alla formulazione letterale del quesito, l'unica differenza riguarda, infatti, la mancata inclusione dell'art. 2 della legge n. 189 del 1959, abrogato dall'art. 27, comma 3, della legge n. 449 del 1997, e sostituito dall'art. 1 del d.P.R. n. 34 del 1999, evidentemente sottratto, per il suo contenuto regolamentare, allo strumento referendario.

Per quanto attiene, poi, al quadro legislativo complessivo dell'ordinamento della Guardia di finanza, nel quale si inseriscono le specifiche norme oggetto del quesito referendario, si deve tenere presente che, anche successivamente al 1997, una copiosa produzione normativa ha inciso a vario titolo sull'ordinamento, sulla struttura organizzativa e sullo status del personale delle Forze armate e dei corpi armati organizzati militarmente, ivi compresa la Guardia di finanza, nell'ambito del programma generale del nuovo modello di difesa.

Nonostante queste differenze, conservano piena validità le ragioni poste a fondamento

della sentenza di inammissibilità n. 30 del 1997.

3. - La richiesta di soppressione degli articoli compresi nel quesito referendario, dopo l'abrogazione, disposta dall'art. 27, comma 3, della legge n. 449 del 1997, non solo dell'art. 2 della legge n. 189 del 1959 - ove erano indicate le varie categorie che compongono il personale militare della Guardia di finanza (ufficiali, sottufficiali e truppa) -, ma anche degli artt. 3 e 6 - ove erano disciplinati altri aspetti della struttura e dell'organizzazione militari del Corpo -, depurerebbe certamente la legge che costituisce l'oggetto centrale del referendum dai più significativi frammenti lessicali che evocano il carattere militare dell'ordinamento della Guardia di finanza. Peraltro, a seguito dell'esame della legislazione in materia, anche successiva al 1997, questa Corte non può che ribadire la convinzione che il carattere militare della Guardia di finanza (su cui v. la sentenza n. 70 del 1976) è talmente compenetrato nella struttura, nell'organizzazione, nello status del personale, nelle funzioni e nelle modalità di esercizio dei compiti istituzionali del Corpo, che lo strumento referendario si presenta inidoneo a raggiungere l'obiettivo della sua "smilitarizzazione".

4. - Anche dopo gli interventi abrogativi proposti su alcune delle norme contenute nella legge n. 189 del 1959, il carattere militare della Guardia di finanza continuerebbe, infatti, a connotare l'assetto normativo del Corpo, dal reclutamento all'avanzamento in carriera del personale militare, dallo stato giuridico alla disciplina e alla rappresentanza militare, dalle funzioni connesse a compiti di difesa militare ad alcuni profili dello statuto penale, non toccati dal quesito referendario.

Al riguardo, è sufficiente qui ricordare, in estrema sintesi:

che per il reclutamento dei militari della Guardia di finanza destinati a fare parte del contingente di mare, chiamato a svolgere anche fuori delle acque territoriali funzioni tipicamente militari in collaborazione con la Marina militare, sono previsti requisiti equipollenti a quelli richiesti per il reclutamento nella Marina militare (artt. 4 della legge 31 maggio 1975, n. 191 - Nuove norme per il servizio di leva -, e 38 della legge 24 dicembre 1986, n. 958 - Nuove norme sul servizio militare di leva e sulla ferma di leva prolungata -);

che le unità navali in dotazione della Guardia di finanza sono qualificate navi militari, iscritte in ruoli speciali del naviglio militare dello Stato (art. 1, primo comma, del d.P.R. 31 dicembre 1973, n. 1199 - Disciplina per l'iscrizione nel quadro del naviglio militare dello Stato di unità dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo della Guardia di finanza, del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e del Corpo delle capitanerie di porto -);

battono "bandiera da guerra" e sono assimilate a quelle della Marina militare (artt. 63 e 156 del r.d. 6 novembre 1930, n. 1643 - Approvazione del nuovo regolamento di servizio per la Regia Guardia di finanza -);

sono quindi considerate navi militari agli effetti della legge penale militare (art. 11 del codice penale militare di pace); quando operano fuori delle acque territoriali ovvero in porti esteri ove non vi sia un'autorità consolare esercitano le funzioni di polizia proprie delle "navi da guerra" (art. 200 del codice della navigazione) e nei loro confronti sono applicabili gli artt. 1099 e 1100 del codice della navigazione (rifiuto di obbedienza o resistenza e violenza a nave da guerra), richiamati dagli artt. 5 e 6 della legge 13 dicembre 1956, n. 1409 (Norme per la vigilanza marittima ai fini della repressione del contrabbando dei tabacchi);

che il riordino della Guardia di finanza, nel quadro del programma generale del nuovo modello di difesa militare, continua ad essere impostato sul presupposto del carattere militare del Corpo (decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195 - Attuazione dell'art. 2 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate -, ove tra le forze di polizia a

ordinamento militare è compresa la Guardia di finanza; decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199 - Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di nuovo inquadramento del personale non direttivo e non dirigente del Corpo della Guardia di finanza -;

legge 27 dicembre 1990, n. 404 - Nuove norme in materia di avanzamento degli ufficiali e sottufficiali delle Forze armate e del Corpo della Guardia di finanza; legge 25 maggio 1989, n. 190 - Disposizioni sulla revisione dei ruoli degli ufficiali, sull'incremento degli organici e sull'impiego della Guardia di finanza, nonché sulla durata in carica del comandante in seconda e sulla vigilanza e il controllo in tema di distribuzione e vendita di generi di monopolio -;

legge 1 febbraio 1989, n. 53 - Modifiche sullo stato giuridico e sull'avanzamento dei vicebrigadieri, dei graduati e militari di truppa dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza -);

che il Regolamento di disciplina militare, emanato con d.P.R. 18 luglio 1986, n. 545, a norma dell'art. 5, comma 1, della legge n. 382 del 1978, continua a dettare specifiche disposizioni che presuppongono il carattere e la disciplina militare del Corpo della Guardia di finanza, e che gli organi di rappresentanza militare, istituiti dall'art. 18 della legge 11 luglio 1978, n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare), e attuati dal d.P.R. 4 novembre 1979, n. 691 (Regolamento che disciplina l'attuazione della rappresentanza militare), sono espressamente previsti, nelle loro varie articolazioni a livello centrale, intermedio e di base, anche per il personale militare della Guardia di finanza.

Da questa sia pure sommaria e non esaustiva elencazione emerge dunque che la "militarità" caratterizza l'intera attuale disciplina del Corpo, tradizionalmente appartenente, a differenza di altri corpi militari dello Stato, alle Forze armate: anche in caso di esito positivo della consultazione referendaria, permarrebbero i modelli militari ai quali si è storicamente uniformata - e continua ad uniformarsi - la Guardia di finanza; modelli non suscettibili di essere modificati mediante mere abrogazioni, in particolare della norma che sancisce l'appartenenza del Corpo alle Forze armate ovvero delle norme che si richiamano alla tipica terminologia militare adottata per definirne il personale o la struttura organizzativa.

Tanto è vero che - come già rilevato nella sentenza n. 30 del 1997 - la "smilitarizzazione" di altri corpi militari dello Stato, quali il Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e il Corpo degli agenti di custodia, è stata attuata mediante complessi interventi legislativi (rispettivamente, legge 1 aprile 1981, n. 121, e legge 15 dicembre 1990, n. 395), che ne hanno disposto l'espresso scioglimento e che hanno contestualmente istituito la Polizia di Stato e il Corpo di polizia penitenziaria e adottato una disciplina legislativa volta a regolamentare in chiave civile struttura, organizzazione e stato giuridico del personale.

5. - Il presente referendum deve pertanto essere dichiarato inammissibile a causa dell'incongruenza e dell'inidoneità del quesito a conseguire l'abolizione del carattere militare del Corpo 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 7-13 dicembre 1999 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 3 febbraio 2000.

Il Presidente: Vassalli

Il redattore: Neppi Modona

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 7 febbraio 2000.

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.