

Publicato il 02/04/2024

N. 02994/2024 REG.PROV.COLL.
N. 02791/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 2791 del 2022, proposto da

Maurizio Pandolfi, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandro Pucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Difesa, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, Comando Generale Carabinieri - Centro Nazionale Amministrativo - Chieti, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n.12;

Centro Amministrativo d'Intendenza Interforze del Contingente delle Forze Armate Italiane in Afghanistan, Centro Nazionale Amministrativo dell'Arma dei Carabinieri, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima) n. 122/2022 del 13 febbraio 2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Difesa, del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri e del Comando Generale Carabinieri - Centro Nazionale Amministrativo - Chieti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 marzo 2024 il Cons. Maria Stella Boscarino e uditi per le parti gli avvocati Claudia Knoke per l'avv. Alessandro Pucci e l'avvocato dello Stato Vincenzina Maio;

A - Fatti rilevanti e oggetto del procedimento

1. Il ricorrente, appartenente all'Arma dei Carabinieri (all'epoca dei fatti maresciallo capo), nel giugno 2011 ha aderito alla missione internazionale denominata "Eupol" (European Police mission in Afghanistan) ed è stato dislocato in una struttura logistica sita in Kabul, denominata "Green Village". Egli è stato remunerato a livello nazionale con una indennità "per diem" prevista dall'art. 3 della l. n. 108/2009 e ha altresì percepito emolumenti dalla struttura europea della missione, composti da tre tipologie di "indennità" denominate rispettivamente "*per diem allowance*", "*hardship allowance*" e "*risk allowance*".

Nell marzo 2012 l'amministrazione ha avviato il recupero, nei suoi confronti, di quanto percepito a titolo di indennità di missione ex r.d. n. 941/26, in applicazione della l. n. 108/2009 che prevede, per i partecipanti alle missioni internazionali, che l'indennità di cui alla l. n. 941/26 sia corrisposta detraendo dalla medesima eventuali somme versate allo stesso titolo direttamente dagli organismi internazionali.

Dopo lunga istruttoria, l'importo oggetto di recupero è stato dall'amministrazione da ultimo quantificato in € 25.131,80 con il provvedimento nr. CAI-I/22319/ASS di prot. Datato 3.12.2020, impugnato con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado.

In particolare, il ricorrente ha sostenuto che il documento Eupol dell'11.8.2011, nel descrivere le condizioni di remunerazione del personale impiegato nella missione, aveva previsto che ogni Stato membro avrebbe dovuto sostenere i costi per il personale distaccato, incluse spese di viaggio, copertura sanitaria di sede disagiata e rischio, *“oltre alle applicabili indennità”* *“per diems as well as hardship and risk allowances”* (testualmente il documento in questione si esprime così: *“Each Member State or EU Institution shall bear the costs related to any of the staff seconded by it, including travel expenses to and from the place of deployment, salaries, medical coverage and allowance, other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances”*).

La norma, di derivazione eurounitaria, sarebbe vincolante e prevarrebbe sulle eventuali diverse previsioni nazionali, dal che, ad avviso del ricorrente, deriverebbe il cumulo tra le indennità corrisposte in ambito europeo e quella prevista dalla legge italiana.

2. Il T.A.R. Piemonte adito ha respinto il ricorso ritenendo, con specifico riferimento alla questione del cumulo, che la tesi del ricorrente scaturisca da una sua errata traduzione degli atti di disciplina della missione.

Precisamente, secondo il T.A.R. parte ricorrente muove nel suo argomentare da una errata traduzione

dell'espressione *“other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances”* che, a dire del militare, significherebbe *“oltre alle applicabili indennità per diems as well as hardship and risk allowances”* e che invece, ad avviso del T.A.R., significa *“diverse dalle applicabili indennità per diems as well as hardship and risk allowances”*.

Il significato sarebbe quindi esattamente opposto a quello sostenuto in ricorso.

Non ravvisando contrasto tra la legislazione nazionale e la disciplina della missione, il T.A.R. ha applicato i principi giurisprudenziali interni in materia di indennità di missione estero e suo (non ammissibile) cumulo con le *“allowances”* o indennità parallelamente previste in missioni facenti appunto

capo all'Unione europea e, superate ulteriori censure, ha accolto il ricorso limitatamente al credito vantato dal ricorrente per spese per pasti ma lo ha respinto per il resto.

3. Il militare ha appellato la decisione, lamentandone l'erroneità.

3.1. In primo luogo evidenzia che l'atto contrattuale giuridicamente rilevante, al fine di dirimere quali indennità dovevano essere attribuite al personale EUPOL distaccato in Afghanistan con la qualifica di "*seconded personnel*", sarebbe il documento di interpello emanato dall'Unione Europea e denominato "*Annex 1 – European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan) - Advertisement for EU seconded/contracted staff members*", la cui traduzione asseverata della specifica pagina 6 del predetto documento, riguardante le condizioni amministrative del personale distaccato "*seconded personnel*", era stata già prodotta in primo grado.

Ciò posto, ad avviso dell'appellante l'interpretazione della locuzione in lingua inglese "*other than*" da parte del T.A.R. è errata.

L'interessato evidenzia che la traduzione asseverata da egli depositata indica che l'espressione "*other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances*" significa appunto: "*oltre alle applicabili indennità per diems as well as hardship and risk allowances*" e non "*diverse dalle applicabili indennità per diems as well as hardship and risk allowances*", come ritenuto dal T.A.R.

A riprova l'appellante allega anche una seconda traduzione asseverata.

L'interessato argomenta come in data 11.08.2011 il Legal Advisor dell'Head of Mission EUPOL-A (consigliere legale del capo missione di EUPOL-A), con missiva di pari data indirizzata al CAII di Herat, aveva indicato come la norma europea sulle indennità applicabili allo staff seconded (distaccato) della Missione EUPOL-A fosse l'art. 7 della Joint Action 2007/396/CFSP il cui testo era stato integralmente ripreso nell'art. 7 della Council Decision 2010/279/CFSP, vincolante per gli Stati membri anche per i correlati aspetti amministrativo gestionali.

La prescrizione posta nella norma citata aveva statuito che gli Stati membri si sarebbero dovuti accollare diversi tipi di costi relativi alla missione e corrispondere le allowances, ossia le indennità previste da ciascuno Stato per le missioni all'estero, oltre a quelle applicabili dall'Unione Europea "*per diems as well as hardship and risk allowances*", di cui si sarebbe fatta carico la missione EUPOL-Afghanistan.

Per conseguenza l'Italia, quale Stato membro, in ossequio al principio del primato del diritto comunitario sul diritto interno, era tenuta a corrispondere l'indennità di missione di cui all'art. 1807 del Codice dell'Ordinamento Militare (D. Lgs. 15.03.2010 n. 66) ossia quello di cui alla legge n° 941/1926, mentre le indennità dell'Unione Europea "*per diem as well as hardship and risk allowances*", come rilevato dal Legal Advisor dell'Head of Mission EUPOL-A nel documento sopra richiamato, sarebbero state autonomamente corrisposte poiché previste da un'Azione Comune e pertanto sottratte alle giurisdizioni nazionali.

L'appellante argomenta ulteriormente circa la legittimità del cumulo anche alla luce della normativa interna e ripropone altri profili di ricorso introduttivo non accolti, sui quali non ci si soffermerà in quanto non rilevanti ai fini della questione sottoposta alla Corte.

4. Le Amministrazioni intimare si sono costituite in giudizio per resistere all'appello.

5. All'udienza pubblica del giorno 12 marzo 2024 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

B. Disposizioni rilevanti.

B.1. Diritto nazionale e giurisprudenza interna.

6. L'indennità prevista dal r.d. n. 941/1926 (c.d. indennità di missione all'estero) compete "*dal giorno in cui si passa il confine o si sbarca all'estero, fino al giorno in cui si ripassa il confine o si prenda imbarco per il ritorno*" e, come chiarito dall'art. 39-vicies semel, comma 39, del d.l. 30 dicembre 2005, n. 273,

convertito in legge 23 febbraio 2006, n. 51, copre ogni sorta di disagio e rischio correlati all'impiego in territorio estero.

Detta disposizione dispone, infatti, che: *“L’articolo 1 del regio decreto 3 giugno 1926, n. 941, gli articoli 1, primo comma, lettera b), e 3 della legge 8 luglio 1961, n. 642, e l’articolo 4, comma 1, lettera a), della legge 27 dicembre 1973, n. 838, si interpretano nel senso che i trattamenti economici ivi previsti hanno natura accessoria e sono erogati per compensare disagi e rischi collegati all’impiego, obblighi di reperibilità e disponibilità ad orari disagiati, nonché in sostituzione dei compensi per il lavoro straordinario”*.

Si tratta, quindi, di un’indennità che assume carattere omnicomprensivo, andando a compensare per equivalente monetario disagi, rischi e vincoli connessi al particolare impiego (cfr. sul punto Cons. Stato, Sez. II, n. 140/2022 e n. 139/2022).

6.2. Secondo la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, *“l’ampio e omnicomprensivo riferimento a ‘disagi e rischi collegati all’impiego’ preclude la possibilità di considerare che essa abbia natura differente rispetto alla indennità ‘per diem, hardship and risk allowance’, che pure come ammesso dall’interessato è correlata appunto ai peculiari disagi e rischi connessi all’impiego nella missione ‘Eupol to Afghanistan’. Ne consegue che poiché il ‘titolo’ è costituito dai disagi e rischi collegati all’impiego in missione estera, la percezione della indennità ‘per diem, hardship and risk allowance’ assorbe ed esclude quella dell’indennità ‘comune’ di missione estera”* (così Cons. Stato, Sez. IV, n. 6374/2018; in termini, *ex pluribus*, cfr. anche Cons. Stato, Sez. II, n. 309/2023, n. 4809/2022, n. 4654/2022; Sez. IV, n. 2407/2020, nonché Sez. I, n. 482/2022).

6.3. A ciò va aggiunto che l’art. 3, comma 1, della legge n. 108/2009, concernente la proroga di talune missioni internazionali a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione di alcuni Paesi, tra i quali per l’appunto l’Afghanistan, dispone che *“con decorrenza dalla data di entrata nel territorio, nelle acque territoriali e nello spazio aereo dei Paesi interessati e fino alla data di uscita dagli stessi per il rientro nel territorio nazionale per fine missione, al personale che partecipa alle missioni internazionali di cui alla presente legge è corrisposta, al netto delle ritenute, per tutta la durata del periodo, in aggiunta allo stipendio o alla paga e agli altri assegni a*

carattere fisso e continuativo, l'indennità di missione di cui al regio decreto 3 giugno 1926, n. 941, nelle misure di seguito indicate, detraendo eventuali indennità e contributi corrisposti allo stesso titolo agli interessati direttamente dagli organismi internazionali (...)”.

Secondo la giurisprudenza di questo Consiglio, il legislatore stesso ha inteso intervenire con una invero chiara disposizione normativa proprio allo scopo di prevenire una sostanziale locupletazione del personale interessato, che altrimenti sarebbe stato indennizzato due volte per la medesima tipologia di disagi, vale a dire quelli che si incontrano in virtù della prestazione dell'attività lavorativa all'estero (cfr. Cons. Stato, Sez. II, n. 140/2002 e n. 139/2022, cit.).

6.4. Come osservato in un'ulteriore pronuncia di questo Consiglio di Stato, *“La descritta esegesi, di carattere logico-sistematico, trova un ulteriore aggancio testuale, in quanto tutte le disposizioni normative succedutesi dal 2008 sino all'attuale riforma di settore - contenuta nella legge n. 145 del 2016, che reca la nuova disciplina organica della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali - stabiliscono che, dall'ammontare dell'indennità de qua, debbano detrarsi 'eventuali indennità e contributi corrisposti allo stesso titolo agli interessati direttamente dagli organismi internazionali'. La locuzione 'allo stesso titolo' fa, con ogni ragionevolezza, riferimento al fatto oggettivo della prestazione del lavoro all'estero (ovvero, altrimenti detto, all'invio in missione prolungata all'estero), quale fattore temporaneamente novativo delle concrete modalità di esplicazione del rapporto di impiego (o, comunque, di servizio) da cui conseguono, in capo al lavoratore, tutta una serie di difficoltà, disagi e spese. Del resto, in termini tecnico-giuridici il 'titolo' per cui si percepisce l'indennità di missione è, appunto, l'invio in missione, inteso quale fatto storico che fonda il diritto all'erogazione del trattamento suppletivo”* (Cons. Stato, Sez. IV, n. 2407/2020).

Alla stregua del diritto interno, secondo la costante giurisprudenza di questo giudice d'appello, il recupero disposto dall'Amministrazione sarebbe legittimo.

B.2. Diritto dell'Unione,

7. La missione EUPOL Afghanistan è stata istituita mediante l'Azione comune 2007/369/PESC del Consiglio dell'Unione europea del 30 giugno

2007.

Successivamente, la decisione del Consiglio dell'Unione europea 2010/279/PESC del 18 maggio 2010 ha prorogato la missione dal 31 maggio 2010 al 31 maggio 2013 regolamentandone, per quanto qui rileva, la disciplina economica del trattamento del personale all'articolo 7, paragrafo 3, il quale stabilisce (volendo confrontare alcune delle traduzioni ufficiali), nella versione francese:

<3. Chaque État membre ou institution de l'Union européenne supporte les dépenses afférentes au personnel qu'il détache, y compris les frais de voyage à destination et au départ du lieu de déploiement, les salaires, la couverture médicale et les indemnités, à l'exclusion des indemnités journalières de subsistance, des indemnités pour conditions de travail difficiles et des primes de risque.>;

nella versione inglese *<3. Each Member State or EU institution shall bear the costs related to any of the staff seconded by it, including travel expenses to and from the place of deployment, salaries, medical coverage, and allowances, other than applicable per diems as well as hardship and risk allowances>;*

nella versione spagnola *<3. Cada Estado miembro o institución de la Unión sufragará los gastos del personal de la Misión que envíe en comisión de servicio, incluidos los gastos de viaje a la zona de la Misión y desde la misma, las retribuciones, la cobertura médica y las asignaciones que no tengan la consideración de dietas y las atribuidas por condiciones de vida difíciles o de riesgo.>;*

nella versione italiana *<3. Ciascuno Stato membro o istituzione dell'UE sostiene i costi connessi con ogni membro del personale da esso distaccato, incluse le spese di viaggio per e dal luogo di schieramento, gli stipendi, la copertura sanitaria, le indennità, diverse da quelle giornaliere, le indennità di sede disagiata e di rischio applicabili>.*

C. Posizione delle parti.

8. Diversamente da quanto emerge dal testo ufficiale della decisione in lingua italiana, il ricorrente, partendo dalla versione in lingua inglese, traduce il comma 3 del richiamato art.7 *<Ciascuno Stato membro o istituzione dell'UE sostiene i costi connessi con ogni membro del personale da esso distaccato, incluse le spese di viaggio*

per e dal luogo di schieramento, gli stipendi, la copertura sanitaria, le indennità, oltre che quelle giornaliere, le indennità di sede disagiata e di rischio applicabili>.

Da tale presupposto conclude che gli Stati membri devono corrispondere le loro indennità in aggiunta a quelle che vengono corrisposte dall'organismo internazionale.

Ad opposta conclusione è pervenuto il T.A.R., che, muovendo dalla versione in lingua italiana, dalla quale si evince che vanno corrisposte le indennità previste dalle leggi nazionali da parte degli Stati membri, diverse da quelle che vengono corrisposte dall'organismo internazionale, conclude che correttamente la legislazione interna prevede il divieto di cumulo con quanto viene corrisposto dall'organismo internazionale.

L'appellante produce, a conforto della propria tesi, la nota EUPOL dell'8.11.2011; si tratta di una corrispondenza (in lingua inglese) tra il Legal advisor to the Head of Mission EUPOL e l'Amministrazione Militare italiana, con cui il primo scrive che *<Each Member State or EU institution shall bear the costs related to any of the staff seconded by it, including travel expenses to and from the place of deployment, salaries, medical coverage, and allowances, other than applicable per diems as well as hardship and risk allowances.*

Consequently, the per diems, hardship and risk allowances are mission internal issues and independent from the seconding nations>.

Il secondo periodo pare avvalorare la “traduzione” proposta dall'appellante, ma muove dalla versione in lingua inglese del più volte citato art.7 comma 3, che non appare perfettamente allineata con le versioni italiane, francese e spagnola, come si spiegherà meglio infra, sub “D”.

D. Motivi che giustificano il rinvio **pregiudiziale**.

9. Come sopra chiarito, appare sussistere un'incertezza nel senso da attribuire alla locuzione “*other than*” contenuta nella versione inglese dell'art. 7 comma 3 della decisione del Consiglio dell'Unione europea 2010/279/PESC del 18 maggio 2010.

Nella versione francese la locuzione proposizionale utilizzata è “à l'exclusion des”, che trova perfetta corrispondenza nella versione italiana “*diverse da*”.

Il dizionario Larousse francese – inglese riporta come traduzione inglese di “à l'exclusion de” le locuzioni “*apart from, with the exception of*”.

In questo senso la locuzione ha la funzione di escludere tutto quello che segue.

La locuzione “*other than*” ha, invece, vari significati dei quali almeno due sono utilizzabili nella frase.

1. Other than= besides, in addition to (oltre a, in aggiunta a)
2. Other than= except, excluding (eccetto/tranne che, fatta esclusione, escludendo...).

Nel caso in questione, l'appellante, anziché utilizzare la versione italiana della decisione del Consiglio dell'Unione, invero inequivocabile, ha utilizzato la versione inglese, partendo dalla quale propone una traduzione che valorizza solo uno dei possibili significati (oltre a /in aggiunta a) della locuzione “*other than*”.

Si pone quindi il problema di attribuire l'esatto significato all'art.7 comma 3 della decisione del Consiglio dell'Unione europea 2010/279/PESC del 18 maggio 2010, ossia se abbia inteso prevedere o meno il cumulo tra le indennità erogate dallo Stato membro e quelle attribuite da EUPOL.

Mentre la versione italiana non lascia dubbi circa l'inammissibilità del cumulo, la versione inglese appare in tal senso ambigua, atteso che la locuzione “*other than*” prevede, come visto, diversi significati.

10. Al riguardo, come noto, il regime linguistico delle istituzioni europee, ai sensi dell'art. 342 TFUE (già art. 290 TCE), «è fissato [...] dal Consiglio, che delibera all'unanimità mediante regolamenti». Il Consiglio ha deliberato il regolamento n. 1/1958, più volte modificato, il quale consacra il principio del multilinguismo e della parità delle lingue ufficiali UE.

Ciò in base al principio fondamentale della certezza del diritto, il quale «imponesse che una normativa comunitaria consenta agli interessati di conoscere

esattamente la portata degli obblighi che essa prescrive loro, ciò che può essere garantito esclusivamente dalla regolare pubblicazione della suddetta normativa nella lingua ufficiale del destinatario» (Corte di Giustizia delle Comunità europee causa C-161/06, SkomaLux sro contro Celní ředitelství Olomouc, dell'11 dicembre 2007)

Qualora una norma abbia lo stesso significato in alcune delle lingue ufficiali e (per errore di grammatica o anche per ineludibile diversità di terminologia) un senso diverso in una o più delle altre, non vi è una lingua ufficiale di comparazione che prevalga, trattandosi di multilinguismo, che tende (ma potrebbe non sempre garantire) la piena conformità dei testi tradotti in tutte le lingue ufficiali.

Pertanto, possono presentarsi divergenze tra le versioni linguistiche di una stessa norma europea, e la difformità tra i testi può ingenerare incertezza nell'applicazione delle norme.

10.1. La prevalenza di una versione linguistica sulle altre è stata espressamente esclusa dalla Corte di Giustizia con la sentenza del 2 aprile 1998, causa C-296/95, la quale ha affermato che per costante giurisprudenza della Corte, *<data la necessità che i regolamenti comunitari vengano interpretati in modo uniforme, in caso di dubbio il testo di una disposizione non può essere considerato isolatamente, ma deve venire interpretato e applicato alla luce dei testi redatti nelle altre lingue ufficiali (v., segnatamente, sentenza 12 luglio 1979, causa 9/79, Koschniske, Racc. pag. 2717, punto 6)>*, esplicitando che *<a tutte le versioni linguistiche va riconosciuto, in via di principio, lo stesso valore, che non può variare in rapporto al numero dei cittadini degli Stati membri in cui è parlata una certa lingua.>*

10.2. Quindi, nei casi di divergenze interpretative di un testo multilingue, in caso di dubbio, il testo di una disposizione deve essere interpretato alla luce dei testi redatti nelle altre lingue ufficiali, come ribadito dalla sentenza della Corte del 15 aprile 2010, causa C-511/08, Handelsgesellschaft Heinrich Heine GmbH contro Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen eV., nella quale, sub “51”, viene ulteriormente precisato che: *< Secondo una giurisprudenza costante, la*

necessità che le direttive dell'Unione vengano interpretate in modo uniforme esclude che, in caso di dubbio, il testo di una disposizione sia considerato isolatamente, e impone, invece, che esso venga interpretato e applicato alla luce dei testi redatti nelle altre lingue ufficiali (v., in tal senso, sentenze 2 aprile 1998, causa C-296/95, EMU Tabac e a., Racc. pag. I-1605, punto 36; 17 giugno sentenza 15. 4. 2010 — causa C-511/08 I – 3088 1998, causa C-321/96, Mecklenburg, Racc. pag. I-3809, punto 29; 20 novembre 2008, causa C-375/07, Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading, Racc. pag. I-8691, punto 46, nonché 10 settembre 2009, causa C-199/08, Eschig, Racc. pag. I-8295, punto 54). Inoltre, in caso di difformità tra le diverse versioni linguistiche di un testo dell'Unione, la disposizione di cui trattasi deve essere intesa in funzione del sistema e della finalità della normativa di cui fa parte (v. sentenze 9 marzo 2000, causa C-437/97, EKW e Wein & Co., Racc. pag. I-1157, punto 42; 4 ottobre 2007, causa C-457/05, Schutzverband der Spirituosen-Industrie, Racc. pag. I-8075, punto 18, nonché 9 ottobre 2008, causa C-239/07, Sabatauskas e a., Racc. pag. I-7523, punto 39). >.

10.3. Inoltre, con la sentenza 9 marzo 2000, causa C-437/97, EKW e Wein & Co., la Corte, sub “41” e “42”, ha affermato che:

< secondo una giurisprudenza costante della Corte, allorché una disposizione di diritto comunitario può avere diverse interpretazioni, occorre dare priorità a quella che è idonea a salvaguardare il suo effetto utile (v., in particolare, sentenza 22 settembre 1988, causa 187/87, Land de Sarre e a., Racc. pag. 5013, punto 19).

42 Inoltre, in caso di disparità tra le diverse versioni linguistiche di un testo comunitario, la disposizione di cui è causa deve essere intesa in funzione del sistema e della finalità della normativa di cui essa fa parte (v., in particolare, sentenza 27 marzo 1990, causa C-372/88, Cricket St Thomas, Racc. pag. I-1345, punto 19). >

10.4. Si evidenzia, quindi, la necessità che la Corte intervenga per chiarire il senso esatto della disposizione di cui all'art.7 comma 3 della più volte citata decisione del Consiglio dell'Unione europea 2010/279/PESC del 18 maggio 2010.

11. Il Collegio non ignora che ai sensi dell'articolo 24 (ex articolo 11) del TUE in materia di politica estera e di sicurezza comune “ la Corte di giustizia

dell'Unione europea non è competente riguardo a tali disposizioni, ad eccezione della competenza a controllare il rispetto dell'articolo 40 del presente trattato e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall'articolo 275, secondo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea” e, d'altra parte, che ai sensi dell'articolo 28 (ex articolo 14) del TUE “5. In caso di difficoltà rilevanti nell'applicazione di una decisione di cui al presente articolo, uno Stato membro ne investe il Consiglio che delibera al riguardo e ricerca le soluzioni appropriate. Queste ultime non possono essere in contrasto con gli obiettivi della decisione di cui al paragrafo 1 né nuocere alla sua efficacia”.

Occorre, altresì, osservare che, ai sensi dell'articolo 275 TFUE < *La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune, né per quanto riguarda gli atti adottati in base a dette disposizioni.*

Tuttavia, la Corte è competente a controllare il rispetto dell'articolo 40 del trattato sull'Unione europea e a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma del presente trattato, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2 del trattato sull'Unione europea. >.

11.1 Muovendo dalle eccezioni descritte nell'art. 275 TFUE, la giurisprudenza della Corte ha avuto occasione di definire l'ambito della sua competenza in relazione alla PESC, statuendo, con la decisione della Grande Sezione del 19 luglio 2016 C-455/14 - H c. Consiglio e Commissione, avente ad oggetto l'impiego di un magistrato italiano distaccato a Sarajevo con decreto del Ministero della Giustizia italiano nell'ambito della missione di polizia dell'Unione europea «EUPM» in Bosnia-Erzegovina, quanto segue:

< *Occorre ricordare che, in applicazione dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e dell'articolo 275, primo comma, TFUE, in linea di principio la Corte non è competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla PESC nonché gli atti adottati sulla base di queste ultime (sentenze del 24 giugno 2014, Parlamento/Consiglio, C-658/11, EU:C:2014:2025, punto 69, e del 12 novembre 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punto 41).*

40 Tuttavia, dette disposizioni introducono una deroga alla regola della competenza generale che l'articolo 19 TUE conferisce alla Corte per assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati, e devono dunque essere interpretati restrittivamente (sentenze del 24 giugno 2014, Parlamento/Consiglio, C-658/11, EU:C:2014:2025, punto 70, e del 12 novembre 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punto 42).

41 Al riguardo si deve sottolineare che, come risulta tanto dall'articolo 2 TUE, che figura tra le disposizioni comuni del Trattato UE, quanto dall'articolo 21 TUE, relativo all'azione esterna dell'Unione, al quale fa rinvio l'articolo 23 TUE, relativo alla PESC, l'Unione si fonda, in particolare, sui valori di uguaglianza e dello Stato di diritto (v., in tal senso, in particolare, sentenza del 27 febbraio 2007, Segi e a./Consiglio, C-355/04 P, EU:C:2007:116, punto 51, nonché parere 2/13, del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punti 168 e 169). Orbene, la stessa esistenza di un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto delle disposizioni del diritto dell'Unione è inerente all'esistenza di un siffatto Stato di diritto (v. sentenza del 6 ottobre 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, punto 95 e giurisprudenza ivi citata).

42 Nel caso di specie, si deve senz'altro rilevare che le decisioni controverse s'iscrivono nell'ambito della PESC.

43 Una simile circostanza tuttavia non può necessariamente condurre ad escludere la competenza del giudice dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 24 giugno 2014, Parlamento/Consiglio, C-658/11, EU:C:2014:2025, punti da 69 a 74, e del 12 novembre 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punti da 43 a 50).

.....

54 Orbene, sebbene sia vero che le decisioni adottate dalle autorità competenti di tale missione relative all'allocazione delle risorse umane ad essa assegnate dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'Unione per il compimento delle attività condotte a livello di teatro delle operazioni presentino aspetti operativi ricadenti nell'ambito della PESC, esse configurano altresì, per loro stessa natura, atti di gestione del personale, al pari di qualunque decisione simile adottata dalle istituzioni dell'Unione nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze.

55 *In tali circostanze, non può ritenersi che la portata della limitazione in deroga alla competenza della Corte di cui all'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, ultima frase, TUE e all'articolo 275, primo comma, TFUE si estenda fino ad escludere che la competenza del giudice dell'Unione a controllare atti di gestione del personale relativi a membri del personale distaccati dagli Stati membri aventi l'obiettivo di rispondere alle esigenze di detta missione a livello di teatro delle operazioni, mentre il giudice dell'Unione è, in ogni caso, competente a sindacare siffatti atti allorché questi riguardino membri del personale distaccati dalle istituzioni dell'Unione (v., per analogia, sentenze del 24 giugno 2014, Parlamento/Consiglio, C-658/11, EU:C:2014:2025, punto 73, e del 12 novembre 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punto 49).*

.....

59 *Nel caso specifico va rilevato che le decisioni controverse, nella parte in cui hanno proceduto a riassegnare la ricorrente all'interno della EUPM in Bosnia-Erzegovina, configurano atti di gestione del personale aventi l'obiettivo di riassegnare membri della missione a livello di teatro delle operazioni e non già, diversamente da quanto affermato dal Tribunale, in sostanza, ai punti 45 e 46 dell'ordinanza impugnata, atti concernenti questioni connesse al distacco, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, della decisione 2009/906. Tali decisioni dunque, benché adottate nell'ambito della PESC, non costituiscono atti di cui all'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE e all'articolo 275, primo comma, TFUE. Di conseguenza, essi sono soggetti alla competenza del giudice dell'Unione in forza delle disposizioni generali del Trattato FUE citate al punto precedente della presente sentenza>.*

11.2. A maggior ragione, ad avviso del Collegio, non può disconoscersi la generale competenza della Corte ad esprimersi sull'interpretazione degli atti dell'Unione che disciplinano gli aspetti di gestione economica del personale assegnato alle missioni.

12. Conclusivamente:

a) l'appellante ha invocato la protezione di situazioni soggettive riconosciute dal diritto dell'Unione ed ha dedotto la violazione di principi e diritti dell'Unione;

b) la Corte di Giustizia detiene il monopolio interpretativo in ordine al diritto dell'Unione e, conseguentemente, alla compatibilità delle norme interne dei singoli Stati membri con il diritto dell'Unione;

c) il Collegio, nel mentre esclude la ricorrenza dei presupposti per procedere alla diretta disapplicazione della normativa nazionale contestata, in quanto le ragioni dell'eventuale contrasto con il diritto dell'Unione non sono né immediate né sufficientemente chiare, precise ed incondizionate, ravvisa la sussistenza di una questione interpretativa relativa all'esatto ambito interpretativo da riconoscere ad un atto normativo dell'Unione e, conseguentemente, alla compatibilità con esso di un provvedimento legislativo nazionale;

d) la questione è rilevante e decisiva per la soluzione della lite e non consta essere stata oggetto di interpretazione diretta da parte della Corte;

e) il giudice a quo è giudice di ultima istanza.

E. Le questioni sottoposte alla Corte in via **pregiudiziale**.

13. Il Collegio formula alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE, i seguenti quesiti:

- quale sia l'esatta interpretazione dell'art. 7 comma 3 della decisione del Consiglio dell'Unione europea 2010/279/PESC del 18 maggio 2010, ossia se tale disposizione abbia inteso prevedere, o meno, il cumulo tra le indennità erogate dallo Stato membro e quelle attribuite da EUPOL;

- nell'ipotesi in cui l'interpretazione deponga nel senso della cumulabilità tra le richiamate indennità, se l'art. 7 comma 3 della decisione del Consiglio dell'Unione europea 2010/279/PESC del 18 maggio 2010 osti a una normativa nazionale, quale quella discendente dalle disposizioni di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 108/2009, nella parte in cui prevede che “..... *al personale che partecipa alle missioni internazionali di cui alla presente legge è corrisposta, al netto delle ritenute, per tutta la durata del periodo, in aggiunta allo stipendio o alla paga e agli altri assegni a carattere fisso e continuativo, l'indennità di missione di cui al regio decreto 3 giugno 1926, n. 941,, detraendo eventuali indennità e contributi corrisposti*

allo stesso titolo agli interessati direttamente dagli organismi internazionali”, nonché di cui agli articoli 1 del regio decreto 3 giugno 1926, n. 941, 1, primo comma, lettera b), e 3 della legge 8 luglio 1961, n. 642 , e 4, comma 1, lettera a), della legge 27 dicembre 1973, n. 838, secondo l’interpretazione giurisprudenziale sopra illustrata, volta ad escludere il cumulo delle indennità.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda) a) rimette alla Corte di giustizia dell’Unione europea la questione **pregiudiziale** indicata in motivazione al § 13;

b) ordina alla Segreteria della Sezione di trasmettere alla medesima Corte copia conforme all’originale della presente ordinanza, nonché copia integrale del fascicolo di causa;

c) dispone, nelle more della pronuncia della Corte di giustizia dell’Unione europea, la sospensione del presente giudizio;

d) riserva alla sentenza definitiva ogni pronuncia in ordine alle spese ed onorari del presente giudizio.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 marzo 2024 con l’intervento dei magistrati:

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere

Carmelina Addesso, Consigliere

Maria Stella Boscarino, Consigliere, Estensore

L’ESTENSORE

Maria Stella Boscarino

IL PRESIDENTE

Gianpiero Paolo Cirillo

IL SEGRETARIO

