



**News n. 43 del 6 maggio 2024  
a cura dell'Ufficio del massimario**

Il Consiglio di Stato pone alla Corte di giustizia UE alcuni quesiti in ordine alla corretta interpretazione della disposizione comunitaria che regola le indennità erogate al personale impegnato nella missione internazionale denominata "Eupol" (*European Police mission*).

**Consiglio di Stato, sez. II, ordinanza 2 aprile 2024, n. 2994 - Pres. Cirillo, Est. Boscarino**

**Militare - Trattamento economico - Indennità di missione finanziata dall'Unione europea - Cumulo delle indennità - Confronto fra testo italiano e testi delle altre lingue nazionali - Traduzione degli atti giuridici comunitari - Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE**

*Vanno rimessi alla Corte di giustizia UE i seguenti quesiti interpretativi:*

1) *"- 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;*

2) *- 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". (1)*

(1) I. - Con la ordinanza in rassegna il Consiglio di Stato pone alcuni quesiti di natura interpretativa dell'art. 7, comma 3, della decisione del Consiglio dell'Unione europea

2010/279/PESC del 18 maggio 2010, in ordine alla possibilità di cumulo tra le indennità erogate dallo Stato membro e quelle attribuite dalla missione internazionale denominata "Eupol" (*European Police mission*), alla luce del diverso tenore della traduzione del testo normativo comunitario nelle lingue italiana, francese e inglese.

II. - La vicenda contenziosa che ha condotto al giudizio dinanzi al Consiglio di Stato può essere sintetizzata come segue.

Un 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). Egli è stato remunerato a livello nazionale con una indennità "per diem" prevista dall'art. 3 della l. 3 agosto 2009, n. 108 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".

Nel marzo 2012 l'amministrazione ha avviato il recupero, nei suoi confronti, di quanto percepito a titolo di indennità di missione in base al r.d. 3 giugno 1926, n. 941, in applicazione della l. n. 108 del 2009 che prevede, per i partecipanti alle missioni internazionali, che l'indennità di cui alla l. n. 941 del 1926 sia corrisposta detraendo dalla medesima eventuali somme versate allo stesso titolo direttamente dagli organismi internazionali.

In particolare, il ricorrente deduce 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 coverege and allowance, other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances").

Secondo il ricorrente la norma, di derivazione eurounitaria, sarebbe vincolante e prevarrebbe sulle eventuali diverse previsioni nazionali, e da essa deriverebbe il cumulo tra le indennità corrisposte in ambito europeo e quella prevista dalla legge italiana.

Con sentenza del T.a.r. per il Piemonte 13 febbraio 2022, n. 122 il ricorso è stato respinto sul rilievo, 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., il ricorrente muove nel suo argomentare da una errata traduzione dell'espressione "other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances" che, secondo il 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 - in senso opposto - "diverse dalle applicabili indennità per diems as well as hardship and risk allowances".

Non ravvisando contrasto tra la legislazione nazionale e la disciplina della missione, il giudice di primo grado ha applicato i principi giurisprudenziali interni in materia di indennità di missione estero e sul (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.

Avverso la predetta sentenza ha interposto appello l'interessato e, nell'ambito del relativo giudizio, si è innestato il deferimento di cui trattasi.

III.- Con l'ordinanza in rassegna il collegio giunge alla elaborazione dei quesiti sopra riportati sulla base del seguente percorso argomentativo:

- a) l'indennità prevista dal r.d. n. 941 del 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;
  - a1) secondo la predetta disposizione: "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";
  - a2) 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, 7 gennaio 2022, nn. 139 e 140);
- b) secondo la giurisprudenza del 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" (in termini, *ex pluribus*, cfr. anche Cons. Stato, sez. II, 10 gennaio 2023, n. 309; 13 giugno 2022, n. 4809; sez. VII, 7 giugno 2022, n. 4654; sez. IV, 14 aprile 2020, n. 2407);
- c) l'art. 3, comma 1, della legge n. 108 del 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 (...)"

- d) secondo il Consiglio di Stato, lo stesso legislatore ha inteso intervenire con una 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, 7 gennaio 2022, nn. 139 e 140 cit.);
- e) secondo altra pronuncia "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 del 2020 cit.);
- f) alla stregua del diritto interno, secondo la costante giurisprudenza del giudice d'appello, il recupero disposto dall'amministrazione sarebbe legittimo;
- g) in riferimento al diritto dell'Unione europea: la missione EUPOL Afghanistan è stata istituita mediante l'Azione comune 2007/369/PESC del Consiglio dell'Unione europea del 30 giugno 2007;
- h) in seguito, 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 nella versione italiana che "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";
- i) 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 nel senso che "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". Sostiene dunque che gli Stati membri devono corrispondere le loro indennità in aggiunta a quelle che vengono corrisposte dall'organismo internazionale;

- j) a sostegno della propria tesi, l'istante allega la nota EUPOL dell'8 novembre 2011 indirizzata dal *Legal advisor to the Head of Mission* EUPOL all'Amministrazione Militare italiana, in cui 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*";
- k) il secondo periodo pare avvalorare la "traduzione" proposta dal militare, ma muove dalla versione in lingua inglese del citato art .7, comma 3, che non appare perfettamente allineata con le versioni italiane, francese e spagnola;
- l) poiché sussiste 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;
  - l1) nella versione francese la locuzione propositiva utilizzata è "*à l'exclusion des*", che trova perfetta corrispondenza nella versione italiana "diverse da";
  - l2) 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 francese ha la funzione di escludere tutto quello che segue;
- m) la locuzione "*other than*" ha, invece, vari significati dei quali almeno due sono utilizzabili nella frase in argomento: I) *Other than = besides, in addition to* (oltre a, in aggiunta a); II) *Other than = except, excluding* (eccetto/tranne che, fatta esclusione, escludendo...);
- n) mentre la versione italiana della decisione del Consiglio dell'Unione appare inequivocabile, la versione inglese appare in tal senso ambigua, atteso che la locuzione "*other than*" prevede, come visto, diversi significati per cui può essere intesa come "oltre a /in aggiunta a";
- o) 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.
- p) al riguardo 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 del 1958, più volte modificato, il quale consacra il principio del multilinguismo e della parità delle lingue ufficiali UE;
- p1) ciò in base al principio fondamentale della certezza del diritto, il quale "impone 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 CE, 11 dicembre 2007, C-161/06, SkomaLux sro contro Celní ředitelství Olomouc);
- p2) 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;
- p3) 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;
- q) 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 EMU Tabac e a. (in *Guida al dir.* 1998, fasc. 15, 128, con nota di SCARDOCCIA) 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”;
- r) 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 di giustizia UE, 15 aprile 2010, causa C-511/08, Handelsgesellschaft Heinrich Heine GmbH contro Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen eV., (in *Giur. it.* 2011, 44, con nota di BATTELLI, in *Europa e dir. privato* 2011, 1207, con nota di MANGIARACINA) 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 Corte di giustizia CE, 15 aprile 2010, C-511/08 cit.; 10 settembre 2009, causa C-199/08, Eschig, Racc., punto 54; idem, 20 novembre 2008, C-375/07, Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading, punto 46; idem, 2 aprile 1998, C-296/95, EMU Tabac e a., punto 36, cit.; idem, 15 gennaio 1998, C-321/96, Mecklenburg, Racc., punto 29). 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 Corte di giustizia CE, 9 ottobre 2008, C-239/07, Sabatauskas e a., punto

39; *idem*, 4 ottobre 2007, C-457/05, *Schutzverband der Spirituosen-Industrie*, punto 18; 9 marzo 2000, C-437/97, *EKW e Wein & Co.*, punto 42, in *Riv. dir. trib.* 2000, III, 143, con nota di ARMELLA nonchè in *Riv. dir. trib.* 2000, III, 172, con nota di COMELLI”;

- s) inoltre, con la sentenza 9 marzo 2000, causa C-437/97, cit., la Corte di giustizia UE, 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, Corte di giustizia CE, 22 settembre 1988, C-187/87, Land de Sarre e a., punto 19, in *Foro it.*, 1989, IV, 1 nonchè in *Riv. giur. ambiente* 1988, 659, con nota di GIUFFRIDA REPACI)”;
- t) 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, Corte di giustizia CE 27 marzo 1990, causa C-372/88, Cricket St Thomas, punto 19);
- u) si chiede così alla Corte di giustizia di intervenire 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;
- v) in relazione all’art. 275, secondo comma del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, 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 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 (cfr. Corte di giustizia UE, 12 novembre 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13, punto 41, in *Foro It. Rep.*, 2016, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n.° 1150; *idem*, 24 giugno 2014, Parlamento/Consiglio, C-658/11, punto 69, in *Foro It. Rep.* 2014, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 853). 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 (Corte di giustizia UE 24 giugno 2014, Parlamento/Consiglio, C-658/11, punto 70, cit., e del 12 novembre 2015, cit., punto 42).

Al riguardo si deve sottolineare, come risulta tanto dall’art. 2 TUE, che figura tra le disposizioni comuni del Trattato UE, quanto dall’art. 21 TUE, relativo all’azione esterna dell’Unione, al quale fa rinvio l’art. 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, Corte di giustizia UE, 27 febbraio 2007, Segi e a./Consiglio, C-355/04, punto 51, in *Foro It. Rep.* 2007, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n.° 966 nonchè

*parere 2/13, del 18 dicembre 2014, 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. Corte di giustizia UE, 6 ottobre 2015, Schrems, C-362/14, punto 95 e giurisprudenza ivi citata, in Foro It. Rep, 2016, Unione europea e Consiglio d'Europa, n. 1055).*

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

*Una simile circostanza tuttavia non può necessariamente condurre ad escludere la competenza del giudice dell'Unione (v., in tal senso, Corte di giustizia UE, 24 giugno 2014, C-658/11, cit., punti da 69 a 74; idem, 12 novembre 2015, C-439/13, cit., punti da 43 a 50).*

*(...)*

*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, cit., punto 73, e 12 novembre 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C 439/13, cit., punto 49)...”.*

IV. – Si segnalano per completezza le seguenti decisioni:

w) Cons. Stato, sez. IV, 6 febbraio 2020, n. 935 (rappresenta la decisione capostipite) che ha escluso il cumulo delle indennità per i militari impiegati all'estero in missioni sotto il comando UE).

La sentenza in particolare, dopo aver ricostruito la disciplina delle indennità di missione, osserva che: *“l'art. 1 r.d. n. 941 del 1926 è ancora in vigore (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 18 luglio 2017, nn. 3531, 3533, 3534, 3535, 3536 e 3537): invero, non solo difetta un'abrogazione esplicita, ma tale fonte è stata espressamente mantenuta in vigore dall'art. 2270, comma, 1, n. 2, cod. ord. mil. ed è richiamata più volte dalla normazione successiva sopra citata.*

9. Il contenuto dell'indennità prevista dal r.d. n. 941 è quello specificato dall'art. 39-*viciessemel, comma 39, del d.l. n. 273 del 2005, convertito con l. n. 51 del 2006.*

9.1. Tale disposizione, come reso evidente dal relativo testo e come riconosciuto da consolidata giurisprudenza, ha carattere interpretativo, in quanto volta non a novellare l'istituto dell'indennità di missione, bensì a specificarne carattere e finalità: la disposizione, pertanto, si applica anche a vicende anteriori al 2005 (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 30 luglio 2019, n. 5368; *idem, sez. V, 18 luglio 2017, nn. 3531, 3533, 3534, 3535, 3536 e 3537*).

9.2. Orbene, l'articolo in commento ascrive chiaramente all'indennità in parola un carattere omnicomprensivo: non diversa esegesi, invero, può conseguire all'unitaria considerazione dell'ampia panoplia di difficoltà, di disagi e oneri ivi enucleata



*(“compensare disagi e rischi collegati all’impiego, obblighi di reperibilità e disponibilità ad orari disagiati, nonché in sostituzione dei compensi per il lavoro straordinario”), che la percezione del trattamento indennitario è volta a compensare per equivalente monetario (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 30 luglio 2019, n. 5368; Sez. IV, 28 novembre 2018, n. 6734; Sez. IV, 13 novembre 2018, n. 6387).*

*9.3. Siffatto carattere ex lege omnnicomprensivo osta naturaliter alla contestuale percezione di un’altra voce indennitaria, da cui deriverebbe una sostanziale locupletazione dell’interessato, che verrebbe ad essere indennizzato due volte per la medesima tipologia di disagi (quelli che si incontrano nella prestazione dell’attività lavorativa all’estero).*

*10. Questa conclusione di carattere logico-sistematico trova, peraltro, un preciso aggancio testuale: invero, tutte le disposizioni normative succedutesi dal 2008 sino all’attuale riforma di settore (art. 4 d.l. n. 8 del 2008 convertito con l. n. 45 del 2008; art. 3 l. n. 108 del 2009; art. 5 l. n. 145 del 2016 che, per l’appunto, reca la nuova disciplina organica della partecipazione dell’Italia a missioni all’estero) stabiliscono che, dall’ammontare dell’indennità de qua, debbano detrarsi “eventuali indennità e contributi corrisposti allo stesso titolo agli interessati direttamente dagli organismi internazionali”.*

*10.1. 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.*

*10.2. 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.*

*11. A tali considerazioni d’ordine generale deve poi aggiungersi, con specifico riferimento alla vicenda de qua, che gli appellati hanno usufruito di vitto e alloggio gratuiti, ciò che rende vieppiù insostenibile, già da un punto di vista logico, la tesi della contestuale spettanza di ambedue le indennità.*

*11.1. Ad ulteriore comprova di ciò, occorre rilevare, de jure condito, che il vigente art. 5 l. n. 145 del 2016 (sulla scia di quanto già previsto dall’art. 4 d.l. n. 8 del 2008) distingue la misura dell’indennità di missione nazionale tra le ipotesi in cui (come nel caso in esame) siano assicurati il vitto e l’alloggio gratuiti e le ipotesi in cui, viceversa il militare non usufruisca del vitto e dell’alloggio: mentre, nel primo caso, l’indennità è riconosciuta nella misura del 98%, nel secondo caso è incrementata del 30%.*

*11.2. In definitiva, l’indennità nazionale tiene senz’altro conto del vitto e dell’alloggio, tanto che la misura varia a seconda che lo stesso sia o meno garantito.*

*11.3. Pertanto, riconoscere oltre all’indennità giornaliera nazionale anche l’indennità per diem europea significherebbe duplicare lo stesso beneficio, considerato che:*

- nei casi in cui (come quello in esame) il militare fruisce di vitto ed alloggio gratuiti, verrebbe corrisposta un’indennità per un esborso economico che il militare non sostiene;*
- nei casi in cui, viceversa, il militare non fruisce di vitto ed alloggio gratuiti, viene erogata un’indennità nazionale maggiorata, proprio per sopperire alle conseguenti spese vive, al cui peso economico intende far fronte l’indennità europea.*

*12. Di converso, il collegio osserva che non può ipotizzarsi, nella specie, un’esegesi della normativa di riferimento ispirata dall’applicazione delle disposizioni di legge (dapprima*

gli articoli 1 e 3 della l. n. 642 del 1961, quindi l'art. 1807, comma 2, cod.ord.mil.) stabilite per l'invio di personale militare in missione isolata: la missione singola, invero, espone il personale a costi, disagi e difficoltà ictu oculi superiori a quelle che incontra un militare inviato all'estero nell'ambito di un contingente strutturato (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 13 novembre 2018, n. 6387).

13. Non consta, infine, alcuna disparità di trattamento (peraltro genericamente allegata dall'appellato e non altrimenti specificata dal Tribunale) rispetto ad altre Forze Armate o ad altri Corpi dello Stato (cfr., quanto ai magistrati impegnati nella missione "Eulex Kosovo", Cons. Stato, Sez. V, 18 luglio 2017, nn. 3531, 3533, 3534, 3535, 3536 e 3537; in tali decisioni questo Consiglio, preso atto che l'amministrazione della giustizia non aveva ritenuto di mettere in discussione il cumulo fra l'indennità erogata dalla U.E. e quella liquidata ai sensi dell'art. 1, r.d. n. 941 cit., ha riconosciuto, in applicazione degli artt. 6 e 7 del medesimo decreto, la legittimità della decurtazione dell'indennità di missione nella misura del 50% e, successivamente alla permanenza all'estero per un periodo superiore a 180 giorni, del 75%);

x) sulla limitata competenza della UE in materia di difesa e sicurezza nazionale, si veda Cons. Stato sez. I, parere, 19 ottobre 2023, n. 1485, secondo cui "la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) è... parte integrante della politica estera e di sicurezza comune dell'UE (PESC).

La PSDC costituisce il principale strumento politico mediante il quale gli Stati membri possono sviluppare una cultura strategica europea della sicurezza e della difesa, affrontare insieme i conflitti e le crisi, proteggere l'Unione e i suoi cittadini e rafforzare la pace e la sicurezza internazionali. La PSDC è descritta nel trattato sull'Unione europea (TUE), entrato in vigore nel 2009.

Nella parte intergovernativa della politica estera e di sicurezza, cioè la PESC, la separazione verticale dei poteri salvaguarda espressamente le responsabilità e i poteri degli Stati membri nella formulazione e nella condotta delle loro politiche estere, di sicurezza e di difesa, nonché della loro rappresentanza nazionale nell'ambito del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (Dichiarazioni 13 e 14 allegate all'Atto finale del Trattato di Lisbona).

Tanto premesso, dalla lettura del combinato disposto degli articoli 3, 4, e 5 del Trattato sull'Unione europea (TUE) discende che "la salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale" esula dalle competenze dell'Unione, restando per l'appunto la sicurezza nazionale di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro.

E, infatti, premesso che "L'Unione persegue i suoi obiettivi con i mezzi appropriati, in ragione delle competenze che le sono attribuite nei trattati." (art. 3, comma 6), la delimitazione delle sue competenze "si fonda sul principio di attribuzione" e il loro esercizio "sui principi di sussidiarietà e proporzionalità" (art. 5, comma 1). Ne consegue che, in virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce "esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti" e che "qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri" (art. 5, comma 2).

*Dal quadro normativo su delineato emerge, quindi, che a fronte di un più avanzato livello di integrazione registrato nell'Unione europea a seguito delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, nel settore della politica estera e sicurezza comune gli Stati membri hanno conservato un metodo decisionale eminentemente intergovernativo, nel cui ambito gli atti adottati dalle istituzioni sono di regola sottratti al controllo giurisdizionale.*

*In piena conformità con i richiamati artt. 3, 4 e 5 del TUE, il considerando 24 statuisce espressamente che "La sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro. La presente direttiva non dovrebbe applicarsi alle segnalazioni di violazioni riguardanti appalti in materia di difesa o di sicurezza, qualora tali materie rientrino nell'articolo 346 TFUE, in conformità della giurisprudenza della Corte. Se gli Stati membri decidono di estendere la protezione prevista dalla presente direttiva ad altri settori o ad altri atti che non rientrano nel suo ambito di applicazione materiale, essi dovrebbero poter adottare disposizioni specifiche per tutelare gli interessi essenziali della sicurezza nazionale a tale riguardo".*

*La definizione di "difesa e sicurezza militare" si rinviene nell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010 ("Codice dell'ordinamento militare"), ai sensi del quale "Il presente decreto, con la denominazione di codice dell'ordinamento militare, e le altre disposizioni da esso espressamente richiamate, disciplinano l'organizzazione, le funzioni e l'attività della difesa e sicurezza militare e delle Forze armate".*

*Tale delimitazione si affianca in modo coerente alle altre disposizioni di riferimento – artt. 20, comma 1, d.lgs. n. 300 del 1999, l. n. 25 del 1997, l. n. 331 del 2000 – dando vita ad un quadro normativo omogeneo in relazione alla politica e organizzazione militare nonché alla organizzazione e funzionamento dell'Amministrazione della difesa in genere e delle Forze armate in particolare.*

*Al riguardo merita di essere rammentato che alle espressioni "difesa militare", "difesa nazionale", "sicurezza nazionale", "sicurezza militare" è attribuito a volte lo stesso significato, come affermato anche in alcune pronunce della Corte costituzionale (Corte cost. n. 216 del 1985), ovvero che le stesse sono utilizzate come endiadi, ad esempio nel "Regolamento recante individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale" di cui al d.P.C.m. n. 253 del 2012, il cui art. 1 stabilisce che "le attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, ivi comprese le attività strategiche chiave, sono individuate nello studio, la ricerca, la progettazione, lo sviluppo, la produzione, l'integrazione e il sostegno al ciclo di vita, ivi compresa la catena logistica, dei sistemi e materiali" di seguito elencati.*

*La "sicurezza nazionale" ha però un significato più ampio della sola difesa militare";*

- y) sui termini del dialogo tra giudice comunitario e nazionale in ordine alla interpretazione delle norme dell'Unione europea, si veda la recente decisione della Corte di giustizia UE, 25 gennaio 2024, C-389/22, GC e altri c. Croce Rossa Italiana, (oggetto della News UM, n. 34 del 15 aprile 2024), che, perimetrando i rispettivi obblighi processuali del giudice nazionale e di quello unionale, osserva che l'art. 267 TFUE deve essere interpretato nel senso che un giudice nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi alcun ricorso giurisdizionale di diritto interno, può astenersi dal sottoporre alla Corte una questione di interpretazione del diritto dell'Unione, e risolverla sotto la propria responsabilità, qualora la

corretta interpretazione del diritto dell'Unione si imponga con un'evidenza tale da non lasciar adito ad alcun ragionevole dubbio. L'esistenza di una siffatta eventualità deve essere valutata in base alle caratteristiche proprie del diritto dell'Unione, alle difficoltà particolari relative alla sua interpretazione e al rischio di divergenze giurisprudenziali in seno all'Unione europea. Tale giudice nazionale non è tenuto a dimostrare in maniera circostanziata che gli altri giudici di ultima istanza degli Stati membri e la Corte adotterebbero la medesima interpretazione, ma deve aver maturato la convinzione, sulla base di una valutazione che tenga conto dei citati elementi, che la stessa evidenza si imponga anche agli altri giudici nazionali in parola e alla Corte;

- z) per un caso di esegesi della norma europea condotta sia con il criterio del confronto fra il testo italiano e i testi delle altre lingue nazionali, sia con il criterio del contesto (procedimentale, storico, normativo) si veda Cons. Stato, ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 9 in particolare il § 8.3.6.1., (in *Foro it.* 2014, III, 429, con nota di SIGISMONDI, in *Uff. studi, mass. e formaz. giust. amm.* 2014, in *Dir. proc. amm.* 2014, 544, con nota di BERTONAZZI, in *Urbanistica e appalti* 2014, 1075, con nota di FANTINI, in *Giornale dir. amm.* 2014, 918, con nota di FERRARA, BARTOLINI);
- aa) sulla necessità di acquisire il significato della norma europea attraverso il confronto ipotetico con le valutazioni degli altri giudici nazionali si veda l'ordinanza del Consiglio di Stato, sez. IV, 21 marzo 2024, n. 2789 (oggetto della News UM n. 36 del 17 aprile 2024, alla quale si rinvia per goni approfondimento);
- bb) sull'uso della lingua nei diversi contesti dell'Unione europea si veda:
- bb1) Corte cost., 7 aprile 2017, n. 67 (in *Foro it.* 2017, I, 1450, in *Giur. costit.* 2017, 662, con nota di RIMOLI, in *Regioni* 2017, 838, con nota di CATERINA), secondo cui è illegittima una disposizione della legge regionale del Veneto, che consente all'amministrazione di esigere, tra i requisiti per la stipulazione di una convenzione urbanistica, *"l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto"*, in quanto irragionevole sia rispetto alla finalità perseguita dalla normativa regionale in generale – volta a introdurre *"Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"* –, sia rispetto alla finalità perseguita dalla disposizione censurata in particolare – diretta alla *"Realizzazione e pianificazione delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi"*;
- bb2) Corte di giustizia UE, grande sezione 27 novembre 2012, C-566/10 (in *Foro it.*, 2013, IV, 63 con nota di G. GRASSO), che affronta la questione relativa alla discriminazione fondata sulla lingua nell'ambito di alcuni bandi di concorso per l'assunzione di funzionari europei. La decisione, originata da un ricorso della Repubblica italiana, sovverte il giudizio reso in primo grado dal Tribunale dell'Unione europea del 13 settembre 2010, cause riunite T-166/07 e T-285/07, Italia c. Commissione (in *Foro it.*, 2011, IV, 166, con nota di richiami di GRASSO);
- cc) in dottrina, sui profili linguistici dell'ordinamento europeo, vedi:  
P. PALLARO, *La diversità delle lingue in Europa e l'integrazione comunitaria*, in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 2002, 7;

- A. ORTOLANI, *Lingue e politica linguistica nell'Unione europea*, in *Riv. critica dir. privato*, 2002, 127;
- N. MARASCHIO, *L'Europa e la questione linguistica*, in *Democrazia e diritto*, 2004, fasc. 2, 115;
- E.A. RAFFAELLI, *Le lingue nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2005, 697;
- V. JACOMETTI-B. POZZO (a cura di), *Le politiche linguistiche delle istituzioni comunitarie dopo l'allargamento - Redazione, traduzione e interpretazione degli atti giuridici comunitari e il loro impatto sull'armonizzazione del diritto europeo*, Milano, 2006;
- G. ROLLA, E. CECCHERINI, *Il riconoscimento delle diversità culturali e linguistiche nell'ordinamento costituzionale europeo*, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2007, 660;
- E. CHITI-R. GUALDO (a cura di), *Il regime linguistico dei sistemi comuni europei - L'Unione tra multilinguismo e monolinguisimo*, Milano, 2008;
- P. MORI, *La tutela della diversità linguistica nell'Unione europea dai principî giuridici alla prassi: alcune riflessioni su una recente giurisprudenza dei giudici europei*, in *Dir. Unione europea*, 2012, 43;
- G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2020, 66 ss., 75 ss.;