

Cauza C-238/24 [Tartisai]ⁱ**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

2 aprilie 2024

Instanța de trimitere:

Consiglio di Stato (Italia)

Data deciziei de trimitere:

2 aprilie 2024

Apelant:

NR

Intimați:

Ministero della Difesa

Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri

Comando Generale Carabinieri - Centro Nazionale Amministrativo
- ChietiCentro Amministrativo d'Intendenza Interforze del Contingente
delle Forze Armate Italiane in Afghanistan

Centro Nazionale Amministrativo dell'Arma dei Carabinieri

Obiectul procedurii principale

- 1 În apel, reclamantul solicită Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) să modifice hotărârea pronunțată de Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Tribunalul Administrativ Regional din Piemont, denumit în continuare „TAR”), prin care i-a fost respinsă acțiunea formulată împotriva unei decizii privind

ⁱ Numele prezentei cauze este un nume fictiv. El nu corespunde numelui real al niciuneia dintre părțile la procedură.

recuperarea, de către administrație, a anumitor indemnizații primite de apelant în cadrul unei misiuni în străinătate.

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Interpretarea articolului 7 alineatul (3) din Decizia 2010/279/PESC a Consiliului din 18 mai 2010.

Întrebările preliminare

1) Care este interpretarea exactă a articolului 7 [alineatul] (3) din Decizia 2010/279/PESC a Consiliului din 18 mai 2010 sau, cu alte cuvinte, această dispoziție a intenționat sau nu să prevadă cumulul indemnizațiilor plătite de statul membru cu cele acordate de EUPOL?

2) În ipoteza în care această dispoziție ar fi interpretată în sensul că indemnizațiile menționate sunt cumulabile, articolul 7 [alineatul] (3) din Decizia 2010/279/PESC a Consiliului Uniunii Europene din 18 mai 2010 se opune unei reglementări naționale, precum cea care rezultă din dispozițiile articolului 3 alineatul 1 din Legea nr. 108/2009, în măsura în care acesta din urmă prevede că „[...] personalului care participă la misiunile internaționale prevăzute de prezenta lege i se plătește, în sumă netă după rețineri, pe toată durata perioadei, în plus față de salariu sau de soldă și pe lângă celelalte compensații cu caracter fix și continuu, indemnizația de misiune prevăzută de Decretul regal nr. 941 din 3 iunie 1926 [...] cu deducerea eventualelor indemnizații și contribuții plătite cu același titlu persoanelor în cauză direct de către organismele internaționale”, precum și ale articolului 1 din Decretul regal nr. 941 din 3 iunie 1926, ale articolului 1 primul paragraf litera b) și ale articolului 3 din Legea nr. 642 din 8 iulie 1961 și ale articolului 4 alineatul 1 litera a) din Legea nr. 838 din 27 decembrie 1973, potrivit interpretării jurisprudențiale menționate mai sus, care vizează excluderea cumulului de indemnizații?

Dreptul și jurisprudența Uniunii invocate

Acțiunea comună 2007/369/PESC a Consiliului din 30 mai 2007 privind instituirea Misiunii de Poliție a Uniunii Europene în Afganistan (EUPOL AFGANISTAN).

Decizia 2010/279/PESC a Consiliului din 18 mai 2010 privind Misiunea de Poliție a Uniunii Europene în Afganistan (EUPOL AFGANISTAN), care a prelungit misiunea de la 31 mai 2010 până la 31 mai 2013. Articolul 7 alineatul (3) se referă la aspectele economice legate de regimul personalului:

Versiunea în limba engleză: „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”.

Versiunea în limba italiană: „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.” [„Fiecare stat membru sau instituție UE suportă cheltuielile corespunzătoare fiecărei persoane detașate de acesta/aceasta, inclusiv cheltuieli de călătorie înspre și dinspre locul de desfășurare, salarii, asigurări medicale și indemnizații, altele decât diurnele și sporurile pentru condiții dificile de lucru și de risc.”]

Articolele 2, 19, 21, 23, 24, 28 și 40 TUE.

Articolele 263, 275 și 342 TFUE.

Regulamentul nr. 1/1958.

Hotărârile Curții C-296/95, C-437/97, C-161/06, C-511/08, C-455/14, precum și jurisprudența citată în acestea.

Dreptul și jurisprudența națională invocate

Regio decreto del 3 giugno 1926, n. 941 [Decretul regal nr. 941 din 3 iunie 1926], care reglementează, în special, indemnizația pentru misiuni în străinătate.

Legge dell’8 luglio 1961, n. 642 [Legea nr. 642 din 8 iulie 1961].

Legge del 27 dicembre 1973, n. 838 [Legea nr. 838 din 27 decembrie 1973], în special articolul 4 alineatul 1 litera a).

Decreto-legge del 30 dicembre 2005, n. 273 [Decretul-lege nr. 273 din 30 decembrie 2005], transformat în legge 23 febbraio 2006, n. 51 [Legea nr. 51 din 23 februarie 2006], în special articolul 39-*vicies semel* alineatul 39, care prevede că normele enumerate mai sus trebuie interpretate în sensul că prestațiile financiare prevăzute în cadrul acestui articol au un caracter accesoriu și sunt acordate pentru a compensa condițiile dificile și riscurile legate de muncă, obligațiile de asigurare a permanenței și de efectuare a activității în afara orelor normale de lucru, precum și pentru a înlocui plata orelor suplimentare.

Legge del 3 agosto 2009, n. 108, relativa alla proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali [Legea nr. 108 din 3 august 2009 privind prelungirea participării Italiei la misiuni internaționale], în special articolul 3 alineatul 1, care prevede că personalului care participă la misiunile internaționale prevăzute de prezenta lege i se plătește, în sumă netă după rețineri, pe toată durata perioadei, în plus față de salariu sau de soldă și pe lângă celelalte compensații cu caracter fix și

continuu, indemnizația de misiune prevăzută de Decretul regal nr. 941 din 3 iunie 1926, cu deducerea eventualelor indemnizații și contribuții plătite cu același titlu persoanelor în cauză direct de către organismele internaționale.

Legge del 21 luglio 2016, n. 145 - Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali [Legea nr. 145 din 21 iulie 2016 – Dispoziții privind participarea Italiei la misiuni internaționale].

Hotărâri ale Consiglio di Stato (Consiliul de Stat)

Consiglio di Stato, secția II, nr. 140/2022 și nr. 139/2022: 1) indemnizația pentru misiuni în străinătate are un caracter exhaustiv, compensând financiar condițiile dificile de lucru, riscurile și constrângerile legate de un anumit loc de muncă și 2) legiuitorul a intervenit cu o dispoziție legislativă clară (Legea nr. 108 din 3 august 2009) care a prevăzut deducerea indemnizațiilor plătite de organismele internaționale, tocmai pentru a evita îmbogățirea personalului în cauză, care altfel ar fi fost compensat de două ori pentru același tip de condiții dificile.

Consiglio di Stato, secția IV, nr. 6374/2018; secția II, nr. 309/2023, nr. 4809/2022, nr. 4654/2022; secția IV, nr. 2407/2020; secția I, nr. 482/2022: referirea largă și cuprinzătoare la condiții dificile și riscurile legate de locul de muncă face imposibil să se considere că indemnizația pentru misiuni în străinătate este diferită de așa-numita indemnizație „per diem, hardship and risk allowance”. Rezultă că beneficiul acestei indemnizații „per diem, hardship and risk allowance” îl absoarbe și îl exclude pe cel al indemnizației de misiune în străinătate.

Consiglio di Stato, secția IV, nr. 2407/2020: toate dispozițiile legislative succesive din perioada 2008-2016 prevăd că, din cuantumul indemnizației în cauză, trebuie dedusă orice indemnizație sau contribuție plătită cu același titlu persoanelor interesate direct de către organismele internaționale. Sintagma „cu același titlu” face referire la faptul obiectiv al prestării muncii în străinătate.

Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii

- 2 Apelantul, care face parte din Arma dei Carabinieri, a participat, în iunie 2011, la misiunea internațională denumită „EUPOL” (Misiunea de Poliție a Uniunii Europene în Afganistan). El a fost remunerat la nivel național prin intermediul unei diurne prevăzute la articolul 3 din Legea nr. 108/2009 și a primit de asemenea din partea structurii europene a misiunii trei tipuri de „indemnizații” denumite „diurnă”, „spor de condiții dificile de lucru” și, respectiv, „spor de risc”. În luna martie 2012, administrația a inițiat recuperarea de la apelant a sumei primite de acesta cu titlu de indemnizație de misiune în temeiul Decretului regal nr. 941/1926, în aplicarea Legii nr. 108/2009, care prevede, pentru participanții la misiuni internaționale, că această indemnizație este plătită prin deducerea din aceasta a sumelor plătite direct de organismele internaționale cu același titlu.

- 3 Suma care face obiectul recuperării a fost calculată de administrație la 25 131,80 euro printr-o decizie din 3 decembrie 2020, care a fost atacată în primă instanță în fața TAR.
- 4 În special, apelantul a susținut că documentul EUPOL din 11 august 2011, care descria condițiile de remunerare a personalului angajat în cadrul misiunii, prevedea că fiecare stat membru va suporta costurile cu personalul detașat, inclusiv cheltuielile de călătorie, asigurarea medicală de condiții dificile de lucru și de risc, sporurile de condiții dificile de lucru și de risc, în plus față de indemnizațiile aplicabile „per diems as well as hardship and risk allowances” („Fiecare stat membru sau instituție UE suportă cheltuielile corespunzătoare fiecărei persoane detașat de acesta/aceasta, inclusiv cheltuieli de călătorie înspre și dinspre locul de desfășurare, salarii, asigurări medicale și indemnizații, altele decât diurne, sporurile de condiții dificile de lucru și de risc”).
- 5 Această dispoziție, derivată din dreptul Uniunii, ar fi obligatorie și ar prevala asupra eventualelor dispoziții naționale diferite; potrivit apelantului, din aceasta ar rezulta cumulul indemnizațiilor plătite în cadrul european cu cele prevăzute de legislația italiană.
- 6 TAR a respins acțiunea apreciind, în ceea ce privește în mod specific chestiunea cumulului, că argumentul apelantului decurge dintr-o traducere eronată a actelor de reglementare a misiunii, și anume a sintagmei „other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances”, care, potrivit apelantului, ar însemna „în plus față de [diurne] as well as hardship and risk allowances” și care, dimpotrivă, potrivit TAR, înseamnă „altele decât [diurnele] as well as hardship and risk allowances”.
- 7 Considerând că nu există niciun conflict între reglementarea națională și normele de reglementare a misiunii, TAR a aplicat principiile jurisprudențiale naționale referitoare la indemnizațiile pentru misiuni în străinătate și, constatând că nu este admisibil cumulul acestora cu indemnizațiile paralele prevăzute pentru misiuni ale Uniunii, pe de o parte, a admis acțiunea doar în privința creanței invocate de apelant în ceea ce privește cheltuielile cu masa, însă, pe de altă parte, a respins în rest acțiunea.
- 8 Apelantul a formulat apel la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) împotriva hotărârii pronunțate în primă instanță.
- 9 În primul rând, el subliniază că actul contractual relevant din punct de vedere juridic, pentru a stabili indemnizațiile care trebuiau acordate personalului EUPOL detașat în Afganistan, este documentul emis de Uniune, intitulat «Annex 1 - European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan) - Advertisement for EU seconded/contracted staff members» [„Anexa 1 – Misiunea de Poliție a Uniunii Europene în Afganistan (EUPOL Afganistan) – Anunț pentru personalul detașat/contractual al Uniunii)], a cărui traducere autorizată a părții

referitoare la condițiile administrative aplicabile personalului detașat a fost deja prezentată în primă instanță.

- 10 El susține că interpretarea locuțiunii din limba engleză „other than” de către TAR este eronată, din moment ce traducerea autorizată depusă de el indică faptul că sintagma „other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances” înseamnă „în plus față de [diurne] as well as hardship and risk allowances”, iar nu „altele decât [diurnele] as well as hardship and risk allowances”, astfel cum consideră TAR.
- 11 În plus, el susține că, într-o scrisoare din 11 august 2011, consilierul juridic al șefului misiunii EUPOL-A a indicat că norma europeană privind indemnizațiile acordate personalului detașat al EUPOL-A este articolul 7 din Acțiunea comună 2007/369/PESC, al cărui text a fost pe deplin preluat la articolul 7 din Decizia 2010/279/PESC a Consiliului, care este obligatorie pentru statele membre.
- 12 Această normă prevedea că statele membre trebuiau să suporte diferite tipuri de costuri legate de misiune și să plătească indemnizațiile prevăzute de fiecare stat pentru misiunile în străinătate, în plus față de cele aplicabile de Uniunea Europeană, care vor fi fost suportate de misiunea EUPOL-Afganistan.
- 13 În consecință, Italia, în calitate de stat membru, era obligată să plătească indemnizația de misiune prevăzută de Decretul regal nr. 941/1926, în timp ce indemnizațiile stabilite la nivelul Uniunii urmau să fi plătite în mod autonom, întrucât erau prevăzute într-o acțiune comună.

Argumentele esențiale ale părților din procedura principală

- 14 Contrar a ceea ce reiese din textul oficial în limba italiană, apelantul, pe baza versiunii în limba engleză a Deciziei 2010/279/PESC a Consiliului din 18 mai 2010, traduce textul articolului 7 alineatul (3) după cum urmează: „Fiecare stat membru sau instituție a Uniunii suportă cheltuielile corespunzătoare fiecărei persoane detașate de acesta/aceasta, inclusiv cheltuieli de călătorie înspre și dinspre locul de desfășurare, salarii, asigurări medicale și indemnizații, în plus față de diurne, sporurile de condiții dificile de lucru și de risc.” Pornind de la această premisă, el concluzionează că statele membre trebuie să plătească indemnizațiile stabilite prin dreptul lor intern în plus față de cele plătite de organismul internațional.
- 15 În susținerea tezei sale, apelantul prezintă nota EUPOL din 8 noiembrie 2011, în care consilierul juridic al șefului misiunii EUPOL scrie administrației militare italiene după cum urmează: „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”. [Fiecare stat membru sau instituție a

Uniunii suportă cheltuielile corespunzătoare fiecărei persoane detașate de acesta/aceasta, inclusiv cheltuieli de călătorie înspre și dinspre locul de desfășurare, salarii, asigurări medicale și indemnizații, altele decât diurne, sporurile de condiții dificile de lucru și de risc. În consecință, diurnele, sporurile de condiții dificile de lucru și de risc sunt chestiuni interne ale misiunii și sunt independente de națiunile care detașează personalul”. A doua teză pare să confirme traducerea propusă de apelant, dar se bazează pe versiunea în limba engleză a dispoziției în cauză, care nu pare să fie perfect aliniată cu versiunile în limbile italiană, franceză și spaniolă.

- 16 La o concluzie contrară a ajuns însă TAR, care, pe baza versiunii în limba italiană, din care rezultă că statele membre trebuie să plătească indemnizațiile prevăzute de dreptul național, altele decât cele plătite de organismul internațional, concluzionează că reglementarea națională prevede în mod corect o interdicție de cumul cu ceea ce se plătește de către organismul internațional.

Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare

- 17 Atât potrivit dreptului intern, cât și potrivit jurisprudenței constante a Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), recuperarea dispusă de administrație este legală.
- 18 Cu toate acestea, potrivit instanței de trimitere, există o incertitudine cu privire la sensul sintagmei „other than” din versiunea în limba engleză a articolului 7 alineatul (3) din Decizia 2010/279/PESC a Consiliului din 18 mai 2010.
- 19 În versiunea în limba franceză, locuțiunea utilizată este „à l’exclusion des”, care își găsește o corespondență perfectă în versiunea italiană „diverse da”. Dictionarul Larousse francez-englez menționează că „à l’exclusion de” se traduce în limba engleză prin locuțiunile „apart from, with the exception of”. În acest sens, locuțiunea are funcția de a exclude tot ceea ce urmează.
- 20 În schimb, locuțiunea în limba engleză „other than” are mai multe semnificații, dintre care cel puțin două pot fi utilizate în frază: 1) other than = besides, in addition to (pe lângă, în plus față de); 2) other than = except, excluding (cu excepția/mai puțin, făcând excepție, excluzând).
- 21 În speță, în loc să utilizeze versiunea în limba italiană, lipsită de ambiguitate, a deciziei în litigiu, apelantul a utilizat versiunea în limba engleză și, pornind de la aceasta, propune o traducere care nu valorizează decât una dintre semnificațiile posibile (pe lângă/în plus față de) ale locuțiunii „other than”.
- 22 Prin urmare, se ridică problema sensului exact al articolului 7 alineatul (3) din decizia în discuție, și anume dacă intenția a fost să se prevadă sau nu cumulul dintre indemnizațiile plătite de statul membru și cele acordate de EUPOL. În timp ce versiunea în limba italiană nu dă naștere niciunui dubiu cu privire la inadmisibilitatea cumulului, versiunea în limba engleză apare în acest sens ambiguă, dat fiind că locuțiunea „other than” are mai multe sensuri.

- 23 Regulamentul nr. 1/1958 consacră principiul multilingvismului și al egalității limbilor oficiale ale Uniunii. Temeiul îl constituie principiul fundamental al securității juridice, care impune ca o reglementare a Uniunii să permită celor interesați să cunoască exact întinderea obligațiilor care le sunt impuse, ceea ce nu s-ar putea asigura decât prin publicarea conformă cerințelor legale a respectivei reglementări în limba oficială a destinatarului (Hotărârea C-161/06). În cazul în care o normă are același înțeles în unele dintre limbile oficiale și (din cauza unei erori gramaticale sau chiar a unei diferențe inevitabile de terminologie) un înțeles diferit în una sau mai multe dintre celelalte, nu există o limbă oficială de comparație care să prevaleze. Prevalența unei versiuni lingvistice în detrimentul celorlalte a fost de altfel exclusă în mod expres de către Curte (Hotărârea C-296/95).
- 24 Astfel, în cazul unor divergențe de interpretare a unui text multilingv, textul unei dispoziții trebuie interpretat în lumina textelor redactate în celelalte limbi oficiale. În plus, Curtea a afirmat că, în cazul în care o dispoziție de drept al Uniunii poate face obiectul unei interpretări diferite, trebuie să se acorde prioritate interpretării care este de natură să asigure efectul util al acesteia, iar dispoziția în cauză trebuie interpretată în raport cu economia generală și cu finalitatea reglementării din care face parte (Hotărârea C-437/97).
- 25 Prin urmare, este necesară intervenția Curții pentru a clarifica sensul exact al dispoziției în cauză.
- 26 În sfârșit, în ceea ce privește competența Curții de a se pronunța cu privire la prezenta cerere de decizie preliminară, instanța de trimitere arată mai întâi că, în temeiul articolului 24 TUE, Curtea nu este competentă în ceea ce privește dispozițiile privind politica externă și de securitate comună (denumită în continuare: „PESC”), cu excepția competenței de a controla respectarea articolului 40 din tratatul menționat și de a controla legalitatea anumitor decizii menționate la articolul 275 al doilea paragraf TFUE. Potrivit articolului 275 TFUE, Curtea nu este competentă în ceea ce privește dispozițiile privind PESC, nici în ceea ce privește actele adoptate în temeiul acestora. Cu toate acestea, Curtea are competență să controleze respectarea dispozițiilor articolului 40 TUE și să se pronunțe în ceea ce privește acțiunile, formulate în condițiile prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, privind controlul legalității deciziilor care prevăd măsuri restrictive împotriva persoanelor fizice sau juridice adoptate de Consiliu în temeiul titlului V capitolul 2 TUE.
- 27 Pe baza excepțiilor menționate la articolul 275 TFUE, Curtea a stabilit domeniul de aplicare al competenței sale în ceea ce privește PESC în Hotărârea C-455/14, statuând după cum urmează: „În speță, trebuie, desigur, să se constate că deciziile în litigiu se înscriu în contextul PESC [...]. O asemenea împrejurare nu poate conduce însă în mod necesar la excluderea competenței instanței Uniunii [...]. [D]eși deciziile adoptate de autoritățile competente cu această misiune referitoare la alocarea resurselor umane afectate acesteia de către statele membre și instituțiile Uniunii în vederea realizării activităților desfășurate în teatrul de

operații prezintă un aspect operațional care ține de PESC, ele constituie de asemenea, prin însăși esența lor, acte de gestionare a personalului, ca orice decizie similară adoptată de instituțiile Uniunii în cadrul exercitării competențelor proprii. În aceste condiții, nu se poate considera că domeniul de aplicare al limitării care derogă de la competența Curții prevăzută la articolul 24 alineatul (1) al doilea paragraf ultima teză TUE și la articolul 275 primul paragraf TFUE se extinde până la a exclude competența instanței Uniunii de a controla acte de gestionare a personalului referitoare la agenți detașați de statele membre având ca obiect satisfacerea nevoilor misiunii în cauză în teatrul de operații, în timp ce instanța Uniunii este, în orice caz, competentă să controleze astfel de acte în cazul în care acestea privesc agenți detașați de instituțiile Uniunii [...]. În speță, trebuie să se constate că deciziile în litigiu [...] constituie acte de gestionare a personalului având ca obiect redistribuirea membrilor misiunii în teatrul de operații [...]. Prin urmare, aceste decizii, deși au fost adoptate în contextul PESC [...] țin de competența instanței Uniunii în temeiul dispozițiilor generale ale Tratatului FUE menționate [...]"

- 28 Prin urmare, instanța de trimitere consideră că, cu atât mai mult, nu poate fi ignorată competența generală a Curții de a se pronunța cu privire la interpretarea actelor Uniunii Europene care reglementează aspecte legate de tratamentul economic al personalului detașat în cadrul misiunilor.