

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**



28 November 2025

Case Document No. 1

Sindacato Italiano Militari Carabinieri (SIM – Carabinieri) v. Italy
Complaint No. 255/2025

**COMPLAINT
(Original in *Italian*)**

Registered at the Secretariat on 28 November 2025

c.a. Segretario Esecutivo del Comitato Europeo
dei Diritti Sociali
Department of the European Social Charter
Directorate General Human Rights and Rule of Law
Council of Europe F-67075 Strasbourg
Cedex Indirizzo e-mail: social.charter@coe.int

AL COMITATO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI

Strasburgo

RECLAMO COLLETTIVO

ai sensi del Protocollo Addizionale alla Carta Sociale Europea

del 9 novembre 1995

Presentato dal **Sindacato Italiano Militari Carabinieri** (anche detto SIM – Carabinieri) con sede legale in via Magna Grecia n. 13, Roma, in persona del legale rap.te p.t. Serpi Antonio nato il 9.04.1963 a Carbonia (CA) e residente in Palmanova (UD), rappresentato e difeso dall'Avv. Michele Bonetti (C.F. BNTMHL76T24H501F) che dichiara di ricevere le comunicazioni di segreteria alla mail info@avvocatomichelebonetti.it e pec michelebonetti@ordineavvocatiroma.org elettivamente domiciliati in Roma, Via S. Tommaso d'Aquino, 47 (Studio Legale Avvocati Michele Bonetti);

CONTRO

Lo Stato Italiano

OGGETTO DEL RECLAMO.

Reclamo collettivo per la violazione degli articoli 4, 26 ed E della Carta Sociale Europea (riveduta) da parte della Repubblica Italiana, in relazione alla decurtazione della *daily allowance* corrisposta dall'Unione Europea al personale dell'Arma dei Carabinieri impiegato nella missione EULEX Kosovo

ARTICOLI DELLA CARTA SOCIALE EUROPEA VIOLATI.

- articolo E (non-discriminazione), in combinato disposto con gli articoli 1 § 2 e 4 § 1;

- articolo 1 § 2 (Diritto al lavoro), per l'ingiustificato ostacolo all'accesso e al mantenimento del lavoro;
- articolo 4 § 1 (Diritto a una retribuzione equa), per le conseguenze dirette della discriminazione sulle opportunità di impiego e, quindi, di retribuzione.

FATTO

Il presente reclamo è presentato al fine di accertare e far cessare la violazione, da parte della Repubblica Italiana, di fondamentali diritti sociali garantiti dalla Carta Sociale Europea (riveduta). La violazione si concretizza nella prassi amministrativa con cui lo Stato italiano procede alla decurtazione o all'assorbimento della cosiddetta "daily allowance", un'indennità giornaliera forfettaria erogata dall'Unione Europea al personale civile, di polizia e militare impiegato in missioni internazionali, quale la missione EULEX in Kosovo.

Il personale dell'Arma dei Carabinieri, al pari di altro personale militare e di polizia, percepisce in missione un trattamento economico composto da diverse voci. Tra queste, rilevano ai fini del presente reclamo:

1. **indennità di missione nazionale:** un'erogazione di fonte statale, la cui funzione è quella di compensare il disagio, i rischi e le particolari gravosità connesse all'impiego in teatri operativi esteri. Essa ha natura compensativa del maggior sacrificio richiesto al lavoratore;
2. **daily allowance UE:** un'erogazione di fonte sovranazionale (Unione Europea), corrisposta a tutto il personale internazionale della missione. La sua funzione è quella di un rimborso forfettario per le spese vive che il personale deve sostenere in loco (vitto, alloggio, trasporti locali minori, etc.), al fine di garantire uno standard di vita adeguato e uniforme per tutti i partecipanti, a prescindere dalla nazionalità.

L'amministrazione italiana, contravvenendo alla diversa natura e finalità delle due indennità, ha illegittimamente assimilato la *daily allowance* UE all'indennità di missione nazionale. Tale assimilazione ha portato alla sistematica decurtazione della *daily allowance* o, in altri termini, al suo assorbimento nel trattamento economico

complessivo, con il risultato di neutralizzarne l'effetto e di ridurre l'ammontare finale percepito dal personale.

Questa prassi genera una palese e ingiustificata disparità di trattamento:

- **a livello interno:** tra il personale impiegato nella missione EULEX e il personale militare italiano impiegato in altre missioni internazionali (es. NATO o ONU) dove tale meccanismo di assorbimento non viene applicato, a parità di disagio e di qualifica;
- **a livello europeo:** tra il personale italiano della missione EULEX e il personale di altre nazionalità europee che, operando nello stesso contesto e con le medesime funzioni, percepisce integralmente sia la *daily allowance* UE sia le eventuali indennità di missione previste dai rispettivi ordinamenti nazionali.

Centinaia di Carabinieri che hanno prestato e prestano servizio con dedizione e professionalità nella missione EULEX Kosovo subiscono, pertanto, un significativo pregiudizio economico e una lesione della propria dignità professionale, vedendosi trattati in modo deteriore rispetto ai propri colleghi italiani ed europei.

DIRITTO

SULLE VIOLAZIONI DELLA CARTA SOCIALE EUROPEA (RIVEDUTA)

La condotta della Repubblica Italiana, come descritta in fatto, costituisce una violazione di plurime disposizioni della Carta Sociale Europea (riveduta), ratificata dall'Italia.

A. VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 4, PARAGRAFO 1 (DIRITTO A UN'EQUA RETRIBUZIONE), IN COMBINATO DISPOSTO CON L'ARTICOLO E (NON DISCRIMINAZIONE).

L'articolo 4 della Carta impegna le Parti a garantire l'effettivo esercizio del diritto ad un'equa retribuzione. In particolare, il paragrafo 1 sancisce l'obbligo di "*riconoscere il diritto dei lavoratori ad una retribuzione sufficiente tale da garantire ad essi e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso*".

L'articolo E della Carta, inoltre, stabilisce un principio generale e trasversale di non discriminazione, statuendo che “*Una differenza di trattamento fondata su un motivo obiettivo e ragionevole non è considerata discriminatoria*”.

Nel caso di specie, la prassi della Repubblica Italiana viola il diritto a un'equa retribuzione sotto il profilo della discriminazione.

La decurtazione della *daily allowance*, difatti, crea una disparità di trattamento priva di qualsiasi giustificazione oggettiva e ragionevole. La natura e la finalità delle due indennità sono infatti ontologicamente diverse:

- l'indennità nazionale compensa un **disagio**;
- la *daily allowance* UE rimborsa **spese vive**.

Assimilare le due voci per operare una riduzione del trattamento economico complessivo, significa trattare situazioni diverse in modo identico, con un effetto palesemente discriminatorio.

Il personale italiano in missione EULEX si trova a percepire una retribuzione netta inferiore a quella dei colleghi di altre nazionalità che svolgono le medesime mansioni nello stesso contesto, nonché inferiore a quella di altri militari italiani in missioni differenti. Questa disparità non solo incide sul “*livello di vita dignitoso*” che la retribuzione dovrebbe assicurare, ma lede il principio stesso di equità, che impone “*a parità di missione, pari trattamento*”.

La decurtazione, pertanto, non è una misura necessaria in una società democratica, né persegue alcuno degli scopi legittimi previsti dall'articolo G della Carta, configurandosi come una violazione del diritto a un'equa retribuzione (Art. 4) letto alla luce del divieto di discriminazione (Art. E).

B. VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 4, PARAGRAFO 5 (DIVIETO DI TRATTENUTE SUI SALARI).

Il medesimo articolo 4, al paragrafo 5, impegna le Parti a “*autorizzare trattenute sui salari solo alle condizioni e nei limiti stabiliti dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale, ovvero da convenzioni collettive o sentenze arbitrali*”.

La decurtazione della *daily allowance* si configura a tutti gli effetti come una "trattenuta" su una componente del trattamento economico complessivo spettante al lavoratore. Tale trattenuta non trova fondamento in una norma di legge chiara e prevedibile, né in un accordo collettivo che la legittimi. Essa deriva da un'interpretazione amministrativa che equipara due emolumenti di natura distinta. Questa prassi si pone in contrasto con la ratio dell'art. 4, § 5, che mira a proteggere l'integrità della retribuzione del lavoratore da decurtazioni arbitrarie o non debitamente giustificate da una fonte normativa primaria o pattizia.

C. VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 26 (DIRITTO ALLA DIGNITÀ SUL LAVORO).

L'articolo 26 della Carta impegna le Parti ad assicurare l'effettivo esercizio del diritto di tutti i lavoratori alla protezione della loro dignità sul lavoro. In particolare, il paragrafo 2 impegna a promuovere la prevenzione e ad adottare misure contro "*atti condannabili o esplicitamente ostili o offensivi ripetutamente diretti contro ogni salariato sul luogo di lavoro o in connessione con il lavoro...*".

Seppur la norma sia primariamente orientata a contrastare fenomeni di mobbing, il suo campo di applicazione si estende alla tutela della dignità del lavoratore in senso ampio. Un trattamento economico palesemente discriminatorio e ingiustificato, che pone una categoria di lavoratori in una posizione deteriore rispetto ai propri pari, costituisce un atto che lede la loro dignità professionale. Esso comunica un messaggio di svalutazione del loro contributo e della loro professionalità, generando un senso di frustrazione e ingiustizia che mina il benessere psicologico e il rispetto che ogni lavoratore merita. La prassi contestata, essendo sistematica e ripetuta, integra un comportamento che offende la dignità dei Carabinieri impiegati in missione EULEX.

D. SULLA RICEVIBILITÀ DEL RECLAMO.

Il presente reclamo è pienamente ricevibile, in quanto soddisfa i requisiti previsti ai sensi del Protocollo Addizionale alla Carta Sociale Europea del 9 novembre 1995, che prevede un sistema di reclami collettivi.

Legittimazione attiva. Il reclamo è presentato ai sensi dell'**articolo 1, lettera c)**, del Protocollo che conferisce "*alle organizzazioni nazionali rappresentative di datori di*

lavoro e di lavoratori dipendenti dalla giurisdizione della Parte contraente chiamata in causa dal reclamo”.

Il SIM Carabinieri, in qualità di primo e unico Sindacato riconosciuto delle Forze Armate in Italia, rappresenta la categoria dei lavoratori-militari dipendenti dalla giurisdizione della Repubblica Italiana. La sua istituzione, che ha superato un arcaico divieto di sindacalizzazione, gli conferisce un'autorità e una rappresentatività adeguata e necessaria a sollevare tale questione collettiva.

L'art. 2 dello statuto del SIM (che si deposita) riporta che *“Il SIM Carabinieri, nel rispetto dei principi di cui alla Legge 28 aprile 2022, n.46 e ss.mm.ii., svolge attività sindacale volta alla tutela degli interessi collettivi degli appartenenti all’Arma dei Carabinieri nel rispetto dello svolgimento dei compiti operativi o con la direzione dei servizi e come previsto dalla L. 46/2022 ai sensi dell’articolo 3 comma 5 e dell’art. 5 co. 1 ed in particolare persegue le seguenti finalità collettive: a. rappresentare, promuovere, curare e tutelare in ogni sede – sindacale, sociale, storica, giurisdizionale ed amministrativa, gli interessi di natura collettiva degli appartenenti all’Arma dei Carabinieri; b. morali, economiche, normative, giuridiche, professionali, fiscali, previdenziali ed assistenziali degli appartenenti all’Arma dei Carabinieri di ogni ruolo e categoria ai sensi degli artt. 2, co. 3, e 5, co.1, della l. n. 46 del 2022; c. promuovere la solidarietà, l’etica professionale, il prestigio, la professionalità, le pari opportunità e la cura del benessere psicofisico del personale dell’Arma dei Carabinieri; d. salvaguardare la sicurezza e la tutela della salute del personale militare nei luoghi di lavoro in attuazione delle prerogative sindacali di cui all’art. 3 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n.81; e. assistere in tutte le sedi giuridiche, amministrative e sanitarie, il personale dell’Arma dei Carabinieri a seguito di infortuni e infermità subiti e contratte in servizio e per causa di servizio; f. favorire l’inserimento nell’attività lavorativa di coloro che cessano il servizio militare; g. promuovere le attività culturali, assistenziali, ricreative e garantire la fruizione degli Organismi di Protezione Sociale a tutto il personale rappresentato ed ai loro familiari”*

Non vi è dubbio, insomma, che il SIM Carabinieri rientri, pertanto, tra le "*organizzazioni nazionali rappresentative [...] di lavoratori e lavoratrici dipendenti dalla giurisdizione della Parte contraente chiamata in causa dal reclamo*" di cui all'art. 1, lett. c), del Protocollo del 1995 ed è quindi legittimata a proporre un reclamo collettivo per violazione della Carta sociale europea.

In relazione alla **legittimazione passiva**, il reclamo viene depositato contro la Repubblica Italiana, che ha ratificato il Protocollo addizionale del 1995 senza riserve il 3 novembre 1997, in virtù della legge 28 agosto 1997, n. 298, e vi è quindi vincolata dal 1° luglio 1998 (come indicato nella decisione sul reclamo n. 91/2013, punto. 75).

Ratione materiae, infine, il reclamo è ammissibile anche ai sensi dell'art. 4 del Protocollo addizionale del 1995 secondo cui esso "*deve essere fondato su una norma della Carta accettata dalla Parte contraente chiamata in causa*". In proposito è sufficiente osservare che il reclamo si fonda sugli art. 4 e 26, E della Carta sociale europea (riveduta), norme che la Repubblica Italiana ha accettato e ratificato, pertanto, il reclamo è ammissibile anche sotto tale profilo. La Repubblica italiana, in quanto Parte contraente, ha accettato di applicare all'interno del proprio ordinamento le sovra menzionate norme. Inoltre, **l'articolo 4** del Protocollo richiede che il reclamo adempia all'onere di indicare l'insoddisfacente attuazione delle norme della Carta. Lo Stato italiano, attraverso la decurtazione dell'indennità *daily allowance*, produce una violazione *de facto* che compromette l'efficacia delle tutele salariali e antidiscriminatorie previste dalla Carta.

*

Per le ragioni sopra esposte, l'organizzazione reclamante chiede al Comitato Europeo dei Diritti Sociali di:

1. **dichiarare ricevibile** il presente reclamo.
2. **accertare e dichiarare** che la Repubblica Italiana, attraverso la prassi di decurtazione o assorbimento della *daily allowance* UE corrisposta al personale dell'Arma dei Carabinieri in missione EULEX Kosovo, viola:

- l'**Articolo 4, paragrafo 1**, in combinato disposto con l'**Articolo E** della Carta Sociale Europea (riveduta), per aver realizzato un trattamento retributivo iniquo e discriminatorio.
- l'**Articolo 4, paragrafo 5**, della Carta, per aver operato una trattenuta sulla retribuzione non giustificata ai sensi della norma.
- l'**Articolo 26** della Carta, per aver leso la dignità professionale dei lavoratori interessati.

3. **Adottare una raccomandazione** ai sensi dell'Articolo 9 del Protocollo Addizionale, invitando la Repubblica Italiana a porre fine a tale prassi e ad adottare tutte le misure necessarie per garantire la piena cumulabilità tra l'indennità di missione nazionale e la *daily allowance* UE, ripristinando un trattamento equo, non discriminatorio e rispettoso della dignità di tutto il personale.

Roma, li 28 novembre 2025.

Con osservanza.

Avv. Michele Bonetti