

**Corte E.D.U., sezione 1, Sentenza Casarin c. Italia, 11 febbraio 2021, r.g. n. 4893/13**

## **CLASSIFICAZIONE**

**Art. 1 P1** - Rispetto per la **proprietà** - Interferenza sproporzionata in relazione all'azione delle autorità volte alla ripetizione di **importi pagati per errore** - Margine di apprezzamento più stretto quando l'errore è attribuibile solo alle autorità statali - **Principio di "buon governo"** - Errore di valutazione del datore di lavoro in cui il dipendente poteva ragionevolmente fare affidamento - Lavoratore vittima dell'errore dell'amministrazione.

## **ABSTRACT**

**Non è ripetibile** l'emolumento -avente carattere retributivo non occasionale- corrisposto da una pubblica amministrazione in modo costante e duraturo e senza riserve ad un lavoratore in buona fede, ingenerante il **legittimo affidamento** del lavoratore sulla spettanza delle somme, in quanto tale ripetizione (benché dovuta ai sensi delle disposizioni nazionali, essendo le somme indebitamente corrisposte) comporterebbe la **violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 addizionale alla Convenzione**.

## **IL CASO**

La ricorrente era una docente dipendente dal Ministero dell'Istruzione, trasferita all'INPS sulla base di procedura volontaria di mobilità. Da settembre 1998 a febbraio 2004, la lavoratrice conservava il maggior stipendio già in godimento prima del passaggio alla nuova amministrazione, grazie alla corresponsione all'attribuzione di un assegno *ad personam*, il cui importo era pari alla differenza tra lo stipendio già percepito dal ministero e quello previsto nelle nuove mansioni presso l'INPS.

Sulla base della giurisprudenza formatasi in materia (che ha ritenuto l'assegno riassorbibile per effetto degli avanzamenti stipendiali successivi al passaggio alla nuova amministrazione), l'INPS ha quindi richiesto alla lavoratrice la restituzione delle somme in *surplus* portate dall'assegno, in quanto indebite sulla base della detta giurisprudenza.

La ricorrente, pur provvedendo alla restituzione rateale delle somme (con riserva), aveva il giudice per sentirla dichiarare irripetibili, ed il Tribunale di Pinerolo accoglieva la domanda in ragione del legittimo affidamento della lavoratrice riposto sulla correttezza dei pagamenti ricevuti e della buona fede della stessa. La sentenza veniva però riformata dalla Corte d'appello che affermava la piena ripetibilità delle somme; il ricorso in cassazione della lavoratrice veniva rigettato.

## **LE OSSERVAZIONI DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI**

La Corte preliminarmente afferma che la ricorrente può essere considerata **titolare di un interesse economico sufficientemente riconosciuto e significativo da**

**costituire "proprietà"** ai sensi della norma espressa nella prima frase dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, che è quindi applicabile: la domanda è dunque ricevibile.

Nel merito, la Corte non esamina affatto la questione della legittimità del principio di assorbimento degli aumenti salariali, ma solo l'obbligo di rimborsare le somme già indebitamente corrisposte dall'INPS.

Il nucleo centrale del ragionamento della Corte riguarda la circostanza che l'INPS aveva effettuato i pagamenti senza indicazione della loro natura provvisoria e senza alcuna riserva, così facendosi sorgere una **legittima e ragionevole aspettativa circa la definitività dei pagamenti**, tanto più che l'INPS aveva chiesto la restituzione delle somme in questione a quasi dieci anni dall'inizio del loro pagamento.

Tali circostanze, secondo la Corte, rilevano ai fini del c.d. **proportionality test** richiesto dall'art. 1 Prot. 1, che ammette le ingerenze statuali nel godimento di beni privati solo se le stesse siano previste dalla legge, per uno scopo legittimo e siano "necessarie in una società democratica".

La Corte, pur ravvisando nel caso la **legalità dell'ingerenza** (essendo la ripetizione "prevista dalla legge"), e lo **scopo legittimo dell'ingerenza** (nel caso non contestato dalla ricorrente), censura l'ingerenza sotto il profilo della sua **non proporzionalità**, ritenendo che abbia turbato l'equilibrio che deve sussistere tra le esigenze dell'interesse pubblico generale, da un lato, e quelle della protezione del diritto dell'individuo al rispetto della sua proprietà, dall'altra parte.

Ai fini della valutazione di proporzionalità **la Corte valorizza una serie di elementi**, ed in particolare l'esclusiva responsabilità dell'errore in capo all'INPS, la durata dei pagamenti nel tempo, la loro apparente definitività, l'autorevolezza dell'ente da cui promanavano, la natura retributiva ordinaria delle somme relative, con conseguente **affidamento dell'accipiens nella corretta percezione delle somme** (considerando peraltro che di regola una decisione amministrativa non può essere revocata se non per il futuro, con effetto dunque solo *ex nunc* e con esclusione di retroattività).

In relazione a ciò, la Corte indica una serie di condizioni la cui ricorrenza dà ragione dell'**irripetibilità delle somme indebitamente corrisposte dall'amministrazione, quale che sia il quadro normativo nazionale di rifeimento in ordine al carattere indebito o meno dell'attribuzione.**

La Corte ricorda in particolare che:

- a) il pagamento di un'indennità deve essere effettuato a seguito di una richiesta del beneficiario che agisce in buona fede o, in assenza di tale richiesta, dalle autorità che procedono spontaneamente;
- b) il pagamento in questione deve essere effettuato da un soggetto pubblico, dall'amministrazione centrale dello Stato o da altro ente pubblico, sulla base di una decisione presa al termine di un processo amministrativo e presumibilmente corretta;
- c) deve essere basato su una disposizione legale, regolamentare o contrattuale, la cui applicazione deve essere percepita dal beneficiario come la "fonte" del pagamento, e anche identificabile nel suo importo;
- d) è escluso il pagamento manifestamente privo di titolo o basato su semplici errori di calcolo; tali errori possono essere rilevati dal beneficiario, eventualmente ricorrendo ad un esperto;
- e) deve essere eseguito per un periodo sufficientemente lungo da far sorgere una ragionevole convinzione che sia definitivo e stabile; l'indennità erogata non deve essere riconducibile ad un'attività professionale una tantum e "isolata" ma deve essere collegata all'attività ordinaria;
- f) infine, il pagamento in questione non deve essere stato effettuato con menzione di una riserva di ripetizione.

In conclusione, la Corte ritiene che, in considerazione delle particolari circostanze del caso, l'ingerenza subita dalla ricorrente era sproporzionata poiché quest'ultima sola finiva con il dover sopportare le conseguenze dell'errore commesso dall'amministrazione.

E' stata quindi condannata l'Italia per la violazione dell'art. 1 Prot. 1.

## **PRINCIPIO AFFERMATO**

***La costante attribuzione nel tempo senza riserva di un emolumento, avente carattere retributivo non occasionale, ad un lavoratore in buona fede, operato dalla pubblica amministrazione datrice di lavoro, ingenerante il legittimo affidamento del lavoratore sulla spettanza delle somme, impedisce la ripetizione di tale emolumento (benché indebito ai sensi delle disposizioni nazionali), in quanto tale ripetizione comporterebbe la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 addizionale alla Convenzione.***

**RIFERIMENTI NORMATIVI CONVENZIONALI:** art. 1 Prot. 1; art. 14 CEDU

## **RIFERIMENTI GIURISDIZIONALI (CEDU):**

BélánéNagy c. Ungheria [GC], no 53080/13, § 94, 13 dicembre 2016

Romeva c. Macédoine du Nord, no 32141/10, § 37, 12 décembre 2019

Čakarević c. Croatie (no 48921/13, §§ 50-53, 26 avril 2018

Moskal c. Polonia, n. 10373/05, §§ 44-46, 15 settembre 2009).

Tănase c. Moldova [GC], no 7/08, § 131, CEDH 2010

Blečić c. Croatie [GC], no 59532/00, § 67, CEDH 2006 III

Beyeler c. Italy [GC], n o 33202/96, §§ 108-114, CEDU 2000 – I

## **Traduzione della sentenza (a cura di Francesco Buffa)**

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PRIMA SEZIONE

### **CAUSA CASARIN c. ITALIA**

(Ricorso n. [4893/13](#) )

Art. 1 P1 • Rispetto per la proprietà • Interferenza sproporzionata in relazione all'azione delle autorità volte alla ripetizione degli importi pagati per errore • Margine di apprezzamento più stretto quando l'errore è attribuibile solo alle autorità statali • Principio di "buon governo " • Errore di valutazione del datore di lavoro in cui la dipendente poteva ragionevolmente fare affidamento • Ricorrente vittima dell'errore dell'amministrazione.

STRASBURGO

11 febbraio 2021

*Questa sentenza diventerà definitiva alle condizioni stabilite nell'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche formali.*

### INTRODUZIONE

1. La domanda riguarda un'ingerenza sui beni della ricorrente dovuta all'azione intrapresa dalle autorità per ottenere il rimborso di una parte delle somme pagate a garanzia dello stipendio della ricorrente.

### FATTO

2. La ricorrente è nata nel 1950 e vive a Torino. E' rappresentata dall'avv. Lanzilli, del foro di Torino.

3. Il Governo italiano è rappresentato dall' ex agente, Signora E. Spatafora , e da l'ex coagente, Signora P. Accardo.

### I. LA PROCEDURA DI MOBILITÀ

4. Dall'ottobre 1973 all'agosto 1998, la ricorrente ha lavorato come insegnante, inserita, per status e livello professionale, nell'organigramma del governo centrale dello Stato.

5. Nel 1998 il Ministero dell'Istruzione, d'intesa con il Ministero della Funzione Pubblica e l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS), ha avviato una *procedura intercompartimentale di mobilità* a seguito della disponibilità dell'INPS, ente preposto alla gestione del sistema pensionistico obbligatorio e degli altri servizi previdenziali, per assorbire circa millecinquecento docenti sovrannumerari.

6. La procedura di mobilità è disciplinata dal decreto del ministro dell'istruzione n. 217 del 1998, dalla circolare ministeriale n. 135 del 1998 e dal *contratto collettivo nazionale decentrato* dell'11 marzo 1998. In particolare, il decreto ministeriale stabiliva l'inquadramento nelle funzioni di livello 7-INPS, *conservando anzianità e trattamento economico in godimento alla data della mobilità se più favorevole*.

7. In tale contesto la ricorrente, fornendo le relative informazioni richieste, ha presentato domanda di mobilità, che è stata accettata, ed è stata trasferita all'INPS. Da settembre 1998 a febbraio 2004, la ricorrente ha conservato il trattamento in godimento grazie all'attribuzione di un *assegno ad personam*, il cui importo era pari alla differenza tra lo stipendio già percepito dal ministero e quello previsto nelle nuove mansioni presso l'INPS. A partire dal marzo 2004, ha perso il beneficio dell'assegno.

8. Nell'ottobre 2004, alla ricorrente è stata diagnosticata una grave malattia invalidante. Nell'aprile 2005, la *Commissione per l'accertamento dell'invalidità civile* ha espresso parere di inabilità totale e permanente al lavoro, con conseguente diritto della ricorrente alla pensione anticipata. La ricorrente è andata in pensione il 30 dicembre 2005.

9. In data non precisata, la ricorrente ha proposto ricorso innanzi al tribunale di Pinerolo per impugnare la decisione dell'INPS di sospendere il versamento dell'assegno ad personam. Il 24 luglio 2007 il tribunale ha rigettato la domanda (sentenza n. 501/2007), ritenendo che l'ordinamento non prevedeva il diritto alla conservazione dell'assegno riconosciuto agli insegnanti in relazione alla procedura di mobilità ove gli stessi avessero avuto un aumento salariale. Il giudice nazionale ha concluso che la ricorrente non aveva diritto al mantenimento del beneficio per il principio dell'assorbimento (vedi quadro giuridico infra) applicabile nella specie.

10. La ricorrente non ha impugnato tale decisione.

## II. IL PROCEDIMENTO CIVILE CONTRO LA DECISIONE DELL'INPS DI RIPETERE L'INDEBITO

11. Il 13 maggio 2008, la direzione centrale "Sviluppo e gestione delle risorse umane" dell'INPS ha informato la ricorrente con lettera della decisione di ripetere le somme pagate con l'assegno ad personam dal settembre 1998 al febbraio 2004, sulla base della giurisprudenza della Cassazione intervenuta nella more in materia (sentenze nn. 8543/2006, 9567/2006, 8693/2006, 55/2007). Secondo l'INPS, la ricorrente era stata informata di tale possibilità mediante un messaggio di posta elettronica inviato nel febbraio 2004, ciò che l'interessata tuttavia contesta.

12. Nella sua lettera l'INPS indicava che "(...) *Successivamente, la Corte di Cassazione, adottando la stessa interpretazione (...), ha riconosciuto le motivazioni addotte dall'Amministrazione in casi analoghi riguardanti i dipendenti del ministero dell'Istruzione interessati dalla procedura di mobilità (...); l'Amministrazione deve, quindi, recuperare a titolo cautelativo le somme già determinate e versate, sulla base dei principi giurisprudenziali stabiliti dalla Suprema Corte.* »

13. L'INPS invitava quindi la ricorrente ad effettuare entro 30 giorni il rimborso volontario della somma richiesta, in mancanza del quale si sarebbe agito per le vie legali per la *ripetizione dell'indebito*.

14. Secondo INPS, le somme in questione ammontavano a 14.727,45 euro (EUR), pari alla differenza tra le somme maggiorate dell'assegno e quelle che la ricorrente avrebbe dovuto percepire una volta operante il riassorbimento.

15. Il 9 giugno 2008 la ricorrente ha inviato una lettera all'INPS contestando la legittimità della richiesta e chiedendo di sospenderne l'esecuzione. In data 17 giugno 2008 l'INPS ha confermato la propria decisione segnalando che sarebbe stata eseguita nel luglio 2008.

16. Il 18 settembre 2008 la ricorrente ha promosso un tentativo di conciliazione presso la competente direzione provinciale del lavoro.

17. Stante la mancata convocazione della Commissione di Conciliazione, in data 14 gennaio 2009 la ricorrente ha chiesto l'annullamento della domanda dell'INPS innanzi al Tribunale di primo grado di Pinerolo.

18. Con sentenza del 27 aprile 2009, il tribunale ha accolto la domanda della ricorrente (sentenza n. [10004/09](#)). Pur richiamando la giurisprudenza della Corte di Cassazione sull'applicabilità del principio di riassorbimento degli assegni compensativi, il giudice ha ritenuto illegittima la ripetizione promossa dall'INPS. Secondo il tribunale, i termini di pagamento delle somme contestate avevano ingenerato il *legittimo affidamento della ricorrente* sul suo diritto a ricevere i pagamenti. Il giudice ha inoltre rilevato che, al fine di fondare la propria azione di ripetizione dell'indebito, l'INPS si era riferito ad una e-mail inviata nel 2004 al ricorrente, ma mai prodotta in giudizio. Infine, ha ritenuto che la nuova giurisprudenza della Corte di Cassazione non poteva incidere sui diritti acquisiti, tenuto conto in particolare della buona fede della ricorrente.

19. L'INPS ha impugnato tale sentenza dinanzi alla Corte d'Appello di Torino. Il 20 luglio 2010 la Corte d'Appello ha riformato la sentenza.

20. Ha ritenuto la Corte d'Appello che, in caso di azioni di ripetizione di somme indebite pagate dall'amministrazione, una volta dimostrata l'assenza di base giuridica del pagamento, la ripetizione non poteva essere esclusa a causa del "legittimo affidamento" edella "buona fede" della lavoratrice. Inoltre, la Corte d'appello ha ritenuto che la ricorrente non potesse rivendicare alcun diritto acquisito sulle somme ricevute a titolo di assegno, dati gli sviluppi della giurisprudenza in materia che avevano avuto un impatto sul fondamento delle sue rivendicazioni.

21. Con ordinanza del 26 giugno 2012, la Corte di cassazione, adita dalla ricorrente, ne ha respinto il ricorso sulla base degli stessi principi e ha anche condannato la ricorrente a pagare la somma di EUR 2.030 per spese di lite sostenute dall'INPS. Con lettera del 19 luglio 2012, l'INPS ha chiesto al ricorrente il pagamento di tale somma. Quest'ultima ha risposto che, in considerazione della sua situazione finanziaria, che descriveva come precaria (la sua unica fonte di reddito essendo la sua pensione mensile, pari a EUR 1.200), avrebbe restituito le somme con rate mensili di euro 500.

22. In data 12 settembre 2012, l'INPS ha chiesto alla ricorrente il pagamento, entro 30 giorni, della somma dovuta, pari a EUR 13.288,39 già rivalutata. In data 30 ottobre 2012 la ricorrente ha informato l'INPS di non essere in grado di pagare l'intero importo richiesto. Si è quindi offerta di rimborsare il debito in rate mensili di 200 euro, che l'INPS ha accettato. La ricorrente indicava che avrebbe pagato con espressa riserva di *ripetizione*.

## I. LA PROCEDURA DI MOBILITÀ

23. L'articolo 202 del dpr n.3 del 10 gennaio 1957 (intitolato " Testounico del pubblico impiego"), disciplina, nel quadro del mutamento di mansioni, la conservazione del *trattamento* economicodel dipendente, ed è formulato come segue :

<In caso di mutamento di mansioni presso la stessa o altra amministrazione, il dipendente che percepisce una retribuzione superiore a quella prevista nella nuova funzione beneficerà di un assegno personale (...) [d'importo] pari alla differenza tra lo stipendio già percepito e il nuovo stipendio, a meno che non sia compensato da successivi aumenti legati all'avanzamento di carriera>.

24 . L'articolo 3, comma 57 della legge n. 537 del 1993 (legge finanziaria 1994), prevede quanto segue :

<Quando si cambia funzione, ai sensi dell'articolo 202 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957, e altre disposizioni di legge analoghe, al personale con una retribuzione o una retribuzione superiore a quella da percepire nella nuova funzione, viene riconosciuto un "emolumento compensativo di garanzia salariale ad personam", inclusa nel calcolo del contributo per il regime pensionistico, che non può essere assoggettato ad assorbimento o rivalutato, [di importo] pari alla differenza tra lo stipendio [ricevuto] al momento del trasferimento e quello dovuto nella nuova funzione>.

25. L'articolo 34 del decreto legislativo n. 29 del 1993 regola i casi di trasferimento di attività, affermando che i dipendenti hanno il diritto di mantenere il trattamento legale originario, in applicazione dell'articolo 2112 del codice civile.

26. La circolare ministeriale n. 218 del 6 maggio 1998, nel testo vigente all'epoca dei fatti, è formulata come segue nelle parti pertinenti alla causa:

<L'allegato decreto [n. 217 del 1998], soggetto ai controlli prescritti e redatta secondo i criteri contenuti nel C.C.D.N. [il contratto collettivo nazionale decentrato] concluso il 20 aprile 1998, disciplina la presentazione della domanda di passaggio al grado VII - funzioni INPS, da parte del personale docente (...)>.

27. Il decreto del Ministero della Pubblica Istruzione n. 217 del 6 maggio 1998 regola la procedura di mobilità interservizi tra il predetto ministero e l'INPS. Le sue disposizioni pertinenti recitano come segue:

### <Articolo 2

Il personale interessato al trasferimento all'INPS deve presentare, entro 30 giorni dalla data di pubblicazione del presente decreto, domanda in carta semplice al Provveditore della provincia cui è iscritto.

(...)

### Articolo 4

Nella domanda ogni candidato (...) dovrà indicare:

a) l'appartenenza alle categorie degli insegnanti in esubero;

b) l'anzianità di servizio complessivamente acquisita;

(...)

d) i diplomi ottenuti.

(...)

### Articolo 6

6.1 (...) il Provveditore individua, sulla base della graduatoria, il docente beneficiario del contratto da concludere con l'INPS (...).

6.2 Il docente è inquadrato nelle funzioni di grado 7-INPS, mantenendo l'anzianità acquisita in precedenza e il trattamento salariale di cui beneficiava al moemnto del

passaggio, se [questo fosse] più favorevole, oltre ai trattamenti accessori previsto per il personale INPS.

(...)

7. (...) Questo decreto sarà sottoposto ai controlli previsti dalla legge>.

28 . Il contratto collettivo nazionale decentrato dell'11 marzo 1998 recante i criteri per le procedure di mobilità volontaria interservizi per il personale scolastico nazionale prevede quanto segue nelle sue parti pertinenti nella specie:

<2. Il Ministero della Pubblica Istruzione, d'intesa con l'amministrazione o l'ente pubblico interessato, attiva le procedure per consentire la mobilità del personale (...).

4. La decisione di avviare le procedure (di mobilità) sarà adeguatamente diffusa e indicherà :

- il numero di posti da ricoprire e i posti di incarico ;
- le mansioni da svolgere ;

(...)

- il quadro giuridico ed economico al momento del trasferimento e il quadro legislativo del settore di riferimento ;

(...)

6. Il presente Accordo sarà valido fino a nuove procedure di mobilità interservizi disposte dalla legge o da norme della contrattazione collettiva>.

29 . L'articolo 2 del décreto législativo n. 80 del 31 marzo 1998 recita:

<3. (...) La determinazione del trattamento economico [del personale pubblico] può essere effettuata solo mediante contratti collettivi o, alle condizioni stabilite, mediante contratti individuali. Le disposizioni di leggi, regolamenti o atti amministrativi che concedono aumenti salariali non previsti nei contratti cessano di essere efficaci dalla data di entrata in vigore del rinnovo del contratto in questione. Il compenso più favorevole concesso sarà oggetto di assorbimento nei modi e secondo le misure previste dai contratti collettivi (...)>.

30. Il Consiglio di Stato, in seduta plenaria (delibera n. 8 del 16 marzo 1992), ha ritenuto che il mantenimento di un trattamento salariale più favorevole senza riassorbimento, in caso di trasferimento all'interno di altra amministrazione, quale previsto dall' articolo 202 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957 e dall'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1079 del 1970, non può essere applicato al personale degli enti pubblici dotati di una personalità giuridica distinta da quello dell'amministrazione centrale dello Stato.

31. Nella sentenza n. 8543/06 (depositata l'8 gennaio 2007, e seguita, tra le altre, dalle sentenze n. 8690/06, n. 8693/2006, n. 9567/2006, n. 9569/2006, n. 55/2007, n. 18129/14 e n.17125/15), la Corte di Cassazione ha ritenuto che:

"(...) la giurisprudenza amministrativa ha escluso che il principio contenuto nell'articolo 202 del DPR n. 3 del 1957 possa essere considerato di portata generale, ossia come applicabile a tutti i trasferimenti di dipendenti del settore pubblico, dovendosi interpretare la disposizione come applicabile solo nel caso di trasferimenti all'interno della stessa amministrazione centrale dello Stato, escludendola per i trasferimenti all'interno di enti pubblici non statali (...). La [Corte di Cassazione] condivide questa interpretazione, ritenendo che la norma citata sia volta ad evitare un*regresso* del trattamento economico complessivo in

caso di trasferimento del personale ; ma si può parlare di regresso solo confrontando mansioni e gradi simili, inerenti un'organizzazione burocratica unitaria (...).

(...) il decreto ministeriale n. [217/98](#) non prevede nulla sul riassorbimento dell'assegno riconosciuto agli insegnanti all'esito della procedura di mobilità (...). Questa osservazione consente di collocare la presente controversia nel solco del principio generale del riassorbimento degli emolumenti perequativi (assegni *ad personam*) [in assenza di disposizioni derogatorie che prevedano esplicitamente l'esclusione, per l'assegno, del riassorbimento] ; (...) il trattamento economico riconosciuto prima del trasferimento degli interessati è subordinato all'applicabilità del principio dell'assorbimento, quando i docenti beneficiano di un aumento di stipendio o di un avanzamento di carriera a seguito del trasferimento>.

## II. L'AZIONE DI RIPETIZIONE DELL'INDEBITO

32. L'articolo 2033 del Codice civile disciplina l'azione di ripetizione dell'indebito nei casi in cui il pagamento è privo di causa (indebito oggettivo). Prevede:

<Chiunque abbia effettuato un pagamento indebito ha il diritto di ripetere ciò che ha pagato. Ha diritto anche ai frutti e agli interessi dal giorno del pagamento, se la persona che l'ha ricevuto era in malafede, o, se la persona era in buona fede, dal giorno della domanda>.

33 . Se la giurisprudenza maggioritaria ha sempre interpretato il principio di ripetizione dell'indebito nel senso che la "buona fede " del beneficiario non esclude il recupero della somma versate senza titolo (si veda, tra le tante, Corte di Cassazione, n. 8338 del 2010, Consiglio di Stato n. 2699 del 2006), il Consiglio di Stato, nelle sentenze n. 5314 e 5315 del 2014 (si veda anche Consiglio di Stato n. 2118 del 13/04/2012, n. 3773 del 2007 e n. 6291 del 15/10/2003), ha ritenuto che l'esistenza cumulativa di altre condizioni può costituire una eccezione all'applicazione generalizzata del principio di ripetizione dell'indebito. In particolare, ha affermato che :

<(...) il recupero è un dovere e costituisce un esercizio, ai sensi dell'articolo 2033 del codice civile italiano, di un diritto soggettivo effettivo sul contenuto del capitale al quale non si può rinunciare, poiché è legato alla realizzazione di finalità di interesse pubblico al quale le somme indebitamente pagate sono istituzionalmente destinate, laddove il legittimo affidamento e la buona fede dell'accipiens non potranno rilevare che per le modalità del recupero, al fine di non incidere in modo grave sulle esigenze vitali del lavoratore (si veda, tra le altre, Consiglio di Stato, sezione III, 9 maggio 2014, n. 2903, e precedenti ivi citati).

Infatti, i suddetti principi giurisprudenziali, anche se sembrano accettabili in termini astratti, non possono essere applicati automaticamente, in generale e indiscriminatamente ad ogni caso di indebito pagamento da parte delle amministrazioni pubbliche ai propri dipendenti, perché è necessario aver riguardo agli aspetti giuridici e fattuali delle singole cause dinanzi ai giudici, tenuto conto della natura delle somme per le quali si chiede la restituzione, delle cause dell'errore che ha portato al pagamento delle somme contestate, del tempo intercorso tra la data di pagamento e data di emissione dell'ordine di recupero, dell'importo delle somme pagate in relazione alle finalità interessate, ecc.>.

## IN DIRITTO

### I. SULL'ALLEGATA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 1.

34. La ricorrente allega che la condanna a restituire all'INPS la somma di 13 288,39 EUR, già versata per garanzia dello stipendio goduto, ha comportato la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n o 1 addizionale alla Convenzione, secondo il quale:

<Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto della sua proprietà. Nessuno potrà essere privato della sua proprietà se non nell'interesse pubblico e alle condizioni stabilite dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non pregiudicano il diritto degli Stati di emanare le leggi necessarie per regolare l'uso della proprietà in conformità dell'interesse generale o per garantire il pagamento di tasse o altri contributi o sanzioni>.

#### **A. Oggetto della richiesta**

35. Per quanto riguarda l'oggetto del presente motivo di ricorso, la Corte afferma anzitutto che esso non riguarda l'applicazione del principio dell'assorbimento dell'assegno concesso alla ricorrente, ma gli effetti dell'azione di ripetizione delle somme versate dall'INPS dal 1998 al 2004.

#### **B. Sulla ricevibilità**

36. La Corte nota che il Governo convenuto non solleva alcuna eccezione preliminare relativa all'ammissibilità del ricorso. Tuttavia, la Corte, ricordando che può sollevare d'ufficio, tra l'altro, una questione relativa alla propria competenza giurisdizionale *ratione materiae*, ritiene necessario esaminare di propria iniziativa l'applicabilità dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (Romeva c. Macedonia del Nord, no 32141/10, § 37, 12 dicembre 2019, Tănase c. Moldova [GC], no 7/08, § 131, CEDU 2010, e Blečić c. Croazia [GC], no 59532/00, § 67, CEDU 2006 III).

37. In particolare, facendo riferimento ai principi enunciati in Čakarević c. Croazia (n. 48921/13, §§ 50-53, 26 aprile 2018; vedere anche Romeva, sopra citata, §§ 38-39), la Corte rileva che la questione se il presente ricorso rientri nell'ambito del suddetto articolo deve essere analizzato alla luce del fatto che la ricorrente ha beneficiato, dal settembre 1998 al febbraio 2004, della corresponsione mensile di un assegno sulla base delle disposizioni che regolano la mobilità interservizi tra il Ministero della Pubblica Istruzione e l'INPS (vedere paragrafi 26-28 sopra).

38. La Corte rileva che l'INPS ha regolarmente effettuato tale pagamento a favore della ricorrente durante il periodo indicato. Rileva inoltre che, successivamente, a seguito di diverse sentenze della Corte di cassazione emesse dal 2006 (vedere paragrafo 31 supra) che stabilivano che l'assegno era soggetto alla regola generale del riassorbimento, cioè alla riduzione del suo ammontare man mano che aumentava lo stipendio base, l'amministrazione ha avviato un'azione in ripetizione dell'importo che riteneva indebitamente corrisposto. Se il tribunale di primo grado ha riconosciuto la preminenza dell'interesse della ricorrente ed ha rigettato il ricorso dell'INPS (v. Paragrafo 18 supra), la Corte d'Appello (v. Supra paragrafo 20), con decisione confermata dalla Corte di cassazione, ha accolto la domanda dell'amministrazione.

Di conseguenza, la Corte ritiene che la questione nella presente causa sia se, in queste particolari circostanze, si possa ritenere che il ricorrente abbia avuto una

"legittima aspettativa", nel senso autonomo della Convenzione, di poter mantenere quanto ricevuto come garanzia salariale.

39. La Corte osserva anzitutto che il diritto della ricorrente a ricevere l'indennità di cui trattasi era il risultato della valutazione dell'INPS, principale organo del sistema pubblico italiano responsabile dell'organizzazione del servizio di sicurezza sociale. Tale entità, in applicazione delle disposizioni di cui sopra, ha provveduto al pagamento dell'indennità compensativa senza interruzione per circa sei anni. Occorre anche rilevare che, secondo i documenti presentati dal Governo, l'INPS ha effettuato i pagamenti senza indicarne la natura provvisoria e senza alcuna riserva di ripetizione ( *Čakarević* , an Old, § 59).

40. La Corte osserva inoltre che, da parte sua, la ricorrente aveva potuto constatare che l'amministrazione l'aveva ammesso a fruire del beneficio dell'assegno, ritenendo quindi che questa decisione e la sua esecuzione erano fondate ( *ibidem* , § 56). Peraltro, il Governo non mette in dubbio la buona fede della ricorrente né sostiene che la stessa abbia dato causa alla situazione: l'intéressata ha presentato la domanda di mobilità nel rispetto delle disposizioni applicabili e ha ricevuto il pagamento dell'indennità disponendo di informazioni in grado di convincerla del suo diritto all'assegno in funzione di garanzia della *retribuzione* ( *Romeva* , sopra citata, § 43; e *Čakarević* , sopra citata, §§ 59-60).

41. La ricorrente non poteva quindi ragionevolmente sospettare, almeno fino al febbraio 2004 (vedere paragrafo 11 *in fine* sopra), la data in cui è stata inviata l'e-mail contestata, che il suo diritto alla garanzia salariale era stato concesso per errore.

Era giustificata nel ritenere, invocando le disposizioni applicabili al suo trasferimento (vedere paragrafi 23-24 sopra), che la decisione di pagarle le somme in questione non avrebbe perso la sua validità. Inoltre, il tempo trascorso poteva aver portato la ricorrente a credere che questa parte del suo reddito fosse stabile ( *Gashi c. Croazia*, n. 32457/05, § 22, 13 dicembre 2007).

42. In conclusione, tutti gli elementi menzionati consentono alla Corte di concludere che, tenendo conto delle circostanze del caso nel suo complesso, la ricorrente può essere considerata titolare di un interesse economico sufficientemente riconosciuto e significativo da costituire "proprietà" ai sensi della norma espressa nella prima frase dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, norma che è quindi applicabile per quanto riguarda la doglianza in esame ( *Bélané Nagy c. Ungheria* [GC], no 53080/13, § 94, 13 dicembre 2016, *Romeva*, sopra citata, §§ 44 e 45, *Čakarević*, sopra citata, § 65, e *Moskal c. Polonia*, n. 10373/05, §§ 44-46, 15 settembre 2009).

43. Inoltre, poiché questo motivo di ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 (a) della Convenzione ed, inoltre, non incontra nessun altro profilo di inammissibilità, la Corte lo dichiara ammissibile.

## **C. Sul merito**

### *1. Osservazioni delle parti*

44. La ricorrente non contesta la legittimità del principio di assorbimento degli aumenti salariali dal 2004 in poi, ma piuttosto l'obbligo di rimborsare le somme già corrisposte dall'INPS, che considera parte integrante del suo patrimonio.

45. Afferma di aver ricevuto gli importi in contestazione senza che fosse richiamata una "riserva di ripetizione" e senza indicazione della loro natura provvisoria, in applicazione di uno specifico quadro normativo, nella specie la disciplina applicabile alla procedura di mobilità (cfr. Paragrafi 23- 24 e 26-28 sopra). Secondo lei, tale quadro faceva sorgere una legittima e ragionevole aspettativa circa la definitività dei pagamenti, tanto più che l'INPS chiedeva la restituzione delle somme in questione a

quasi dieci anni dall'inizio del loro pagamento, in base alla giurisprudenza della Corte di Cassazione sopravvenuta a partire dal 2006 (vedere paragrafo 31 sopra).

46. La ricorrente ritiene che l'azione dell'amministrazione si sia basata su una nuova interpretazione delle disposizioni applicabili, non prevedibile, che sarebbe contraria ai principi della Corte.

47. La ricorrente sottolinea inoltre la sua situazione economica e il suo stato di salute, sostenendo che l'obbligo di rimborso ha avuto un impatto determinante sulla sua pensione, di importo pari a circa 1.200 euro, da cui vanno detratte le spese per trattamento chemioterapico in corso per un linfoma. Indica inoltre che, in base alla sua situazione patrimoniale preesistente al verificarsi del contenzioso con l'amministrazione, aveva acceso un mutuo per finanziare l'acquisto della sua casa, aspettandosi poi di poter rimborsare la somma presa in prestito grazie al suo reddito. Specifica attualmente di pagare 350 EUR al mese per il rimborso di questo prestito.

48. La ricorrente sostiene poi di non aver ricevuto il messaggio di posta elettronica asseritamente inviato dall'INPS nel 2004 per informarla di un imminente riesame della sua situazione retributiva (v. Supra, punto 11). Afferma che al momento dell'invio dell'e-mail era già malata e spesso assente dall'ufficio. Sostiene che il Governo non ha mai fornito prova di ricezione di tale messaggio e ritiene che, per una comunicazione di tale importanza, l'INPS avrebbe dovuto avvalersi di un sistema di trasmissione sicuro, quale ad esempio l'invio di lettera raccomandata con avviso di ricevimento. In ogni caso, sostiene di essere stata informata in ritardo da questa comunicazione del 2004 della presunta errata natura dei pagamenti in questione.

49. Il Governo, basandosi sulla giurisprudenza nazionale per giustificare l'azione per il recupero delle somme controverse, ha sostenuto che essa è conforme all'articolo 1 del Protocollo n. 1. Ha indicato che la ricorrente ha conservato la retribuzione già in godimento, al pari degli altri docenti trasferiti, grazie al pagamento dell'assegno. Ha aggiunto che, successivamente, all'aumentare della sua retribuzione all'interno dell'INPS, avrebbe dovuto vedere l'assegno soggetto al principio dell'assorbimento, per evitare di trovarsi permanentemente "privilegiata", quanto al suo stipendio, rispetto agli altri dipendenti INPS.

50. Il Governo ha proseguito affermando che, nonostante le dichiarazioni del ricorrente su questo argomento, nessun cambiamento nella giurisprudenza aveva avuto luogo nell'area dell'assorbimento. In particolare, allega che la giurisprudenza amministrativa maggioritaria ha sempre escluso un'applicazione generalizzata del trattamento privilegiato su cui si basa la ricorrente (si veda il paragrafo 30 supra). Le disposizioni da lei invocate si applicherebbero solo ai trasferimenti all'interno dell'amministrazione centrale dello Stato. Questo stesso orientamento sarebbe seguito dalla giurisprudenza maggioritaria dei giudici del lavoro (vedere paragrafo 31 sopra). Pertanto, contrariamente alle affermazioni della ricorrente, non ci sarebbe stato alcun mutamento della giurisprudenza.

51. Il Governo ha inoltre indicato che la situazione della ricorrente e degli altri insegnanti in esubero, ai quali era stata offerta la possibilità di un trasferimento all'INPS, è simile a quella dei ricorrenti nella causa Torri e altri c. Italia ((dec.), Nn. 11838/07 e 12302/07, 24 gennaio 2012), dichiarata inammissibile dalla Corte.

52. Infine, il Governo ha affermato che l'e-mail contestata era stata effettivamente inviata alla ricorrente il 27 febbraio 2004, informandola della possibilità di un'azione per il recupero di qualsiasi somma indebita pagata per il periodo 1998-2004. Questa e-mail menzionava numerosi casi in corso e indicava che qualsiasi pagamento indebito sarebbe stato soggetto a recupero in una data successiva, dopo il consolidamento della giurisprudenza nazionale.

## *Giudizio della Corte*

53. Avuto riguardo ai principi generali applicabili alla materia ai quali si fa rinvio (*Romeva*, citata sopra, §§ 55-59 e 62-73, *Čakarević*, citata sopra, §§ 73 - 89 *Moskal*, citata sopra, §§ 50-52, e *Grobelny c. Poland*, n o 60477/12, §§ 55-62, 5 marzo 2020) e tenuto conto della rilevata applicabilità dell'art. 1 Protocollo n. 1 al caso di specie (paragrafo 42 sopra), la Corte ritiene che la misura contestata costituisce un'ingerenza nel diritto della ricorrente al rispetto della sua proprietà. Ne consegue che, per essere compatibile con la regola generale enunciata nella prima frase del citato articolo 1, tale ingerenza deve soddisfare tre condizioni : deve essere stata eseguita "alle condizioni previste dalla legge", "per scopi di utilità pubblica" e deve assicurare un giusto equilibrio tra i diritti della ricorrente e gli interessi della collettività (*Beyeler c. Italy* [GC], n o 33202/96, §§ 108-114, CEDU 2000 - I, et *Belane Nagy c. Hungary* [GC], n o 53080/13, §§ 112-115, 13 dicembre 2016).

### **a) La legalità dell'ingerenza**

54. Per quanto riguarda la legalità dell'ingerenza, la Corte osserva che l'azione di ripetizione dell'indebito è stata confermata da una sentenza della Corte d'Appello di Torino, confermata in cassazione, sulla base delle disposizioni in materia e della giurisprudenza del Consiglio di Stato e della Corte di cassazione (vedere paragrafi 30-31 sopra). La misura in discussione era dunque "prevista dalla legge", come richiesto dall'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.

### **b) Lo scopo legittimo dell'ingerenza**

55. Quanto alle legittimità dello scopo, in assenza di osservazioni fatte su questo punto dalle parti, la Corte si limita a rilevare che i tribunali nazionali hanno richiamato i principi generali inerenti alla nozione di ripetizione dell'indebito. Ritiene quindi che l'ingerenza serviva a uno scopo legittimo poiché è nell'interesse pubblico che i beni ricevuti su base -originariamente o comunque- insussistente siano restituiti allo Stato (*Čakarević*, supra, § 76).

### **c) La proporzionalità dell'ingerenza**

56. Resta da esaminare l'ultima condizione prevista dall'articolo 1 del Protocollo n. 1: la Corte deve determinare se l'ingerenza in questione abbia turbato l'equilibrio che deve sussistere tra le esigenze dell'interesse pubblico generale, da un lato, e quelle della protezione del diritto dell'individuo al rispetto della sua proprietà, dall'altro lato (*Romeva*, sopra citata, § 57). Il giusto equilibrio sarà così compromesso se la persona interessata sopporta un peso speciale ed eccessivo (*Béláné Nagy*, sopra citata, § 115).

57. Innanzitutto, per quanto riguarda il "margine di apprezzamento" dello Stato, la Corte ricorda che il trasferimento del ricorrente è avvenuto nell'ambito di una più complessa procedura di riorganizzazione dell'amministrazione pubblica. In effetti, la procedura di mobilità è stata avviata con l'obiettivo di riallocare un numero considerevole di funzionari nazionali dell'istruzione che erano in esubero (vedi paragrafo 5 sopra). In questo contesto, agli interessati è stata riconosciuto un assegno compensativo, la cui funzione era quella di impedire che il trasferimento di questi dipendenti dalla propria amministrazione di origine ad un altro ente statale, in questo caso l'INPS, potesse avere un impatto sui loro stipendi. Detto assegno sembrava rispondere, per il suo scopo, al principio che vieta la *reformatio in peius* del trattamento economico dei dipendenti del settore pubblico, al fine di favorire la

mobilità del personale interessato ed evitare che considerazioni economiche ostacolino la circolazione dei dipendenti.

58. La Corte osserva che l'istituzione di procedure di mobilità e la fornitura di misure di garanzia salariale come l'assegno compensativo mettono in gioco considerazioni legate alle politiche economiche e sociali che in linea di principio rientrano nell'ampio margine di apprezzamento riservato allo Stato in questo ambito (vedi, tra molti altri, *Bélané Nagy*, sopra citata, § 113, e *Valkov e altri c. Bulgaria*, nn. 2033/04 e altri 8, § 91, 25 ottobre 2011). Tuttavia, tale margine può essere più ristretto quando, in casi come quello attuale in cui le somme vengono pagate per errore alla parte interessata, l'errore è imputabile esclusivamente alle autorità statali (vedere *Čakarević*, sopra citata, § 78, e *Moskal*, citata sopra, § 73).

59. Tornando alle circostanze del caso, e in particolare al comportamento della ricorrente, la Corte ricorda di aver già constatato che nulla nel caso di specie consente di considerarla responsabile dell'errata valutazione del suo fascicolo e quindi del pagamento dell'assegno di garanzia salariale (vedere paragrafo 40 sopra). L'interessata si è limitata a partecipare al bando di mobilità e a fornire le informazioni pertinenti richieste (paragrafo 7 sopra). Nella fattispecie sembra che, a differenza di quanto osservato in altre situazioni in cui l'errore è derivato da un'omissione da parte del beneficiario (*B. c. Regno Unito*, n. 36571/06, § 39, 14 febbraio 2012), l'errore di valutazione è stato commesso dall'INPS, che ha applicato le disposizioni relative alla procedura di mobilità interservizi riguardanti il ricorrente secondo un'interpretazione successivamente ritenuta errata dalle corti nazionali (*Romeva*, citata, § 68, e *Čakarević*, sopra citata, §§ 79 e 80). Durante il periodo dei pagamenti le circostanze del caso sono apparse all'INPS non ambigue e lo hanno portato a ritenere giustificato il pagamento integrale dell'assegno compensativo.

60. Inoltre, la Corte ritiene, in considerazione del grado di fiducia che il ricorrente può avere sull'esattezza della decisione dell'INPS, che la natura del datore di lavoro riveste una certa importanza nell'esame complessivo della proporzionalità dell'interferenza (*Čakarević*, supra, § 80). La legittima fiducia di un dipendente, infatti, può ragionevolmente trovare diverso fondamento a seconda delle caratteristiche del datore di lavoro e quindi dell'autorità con cui quest'ultimo interpreta e applica norme più o meno complesse.

61. Nella fattispecie, occorre rilevare che il datore di lavoro del ricorrente, l'INPS, è l'ente preposto alla gestione del regime pensionistico obbligatorio e degli altri servizi di sicurezza sociale interni previsti. Risulta inoltre che l'INPS sia stato coinvolto nell'attivazione della procedura di mobilità, almeno nelle prime fasi della procedura di mobilità (si veda il precedente paragrafo 28). La decisione di versare l'assegno compensativo viene quindi da un datore di lavoro pubblico al termine di un procedimento amministrativo. Ciò significa che, dal punto di vista della ricorrente, l'applicazione delle disposizioni pertinenti al riguardo potrebbe ragionevolmente essere percepita come corretta e basata su atti amministrativi.

62. A tal riguardo, la Corte ricorda il principio secondo cui, se una decisione amministrativa può essere revocata per il futuro (*ex nunc*), l'aspettativa che essa non opererà retroattivamente (*ex tunc*) deve essere generalmente riconosciuta come legittima, a meno che non vi sono motivi gravi contrari basati sull'interesse generale o di terzi (*Čakarević*, supra, §§ 56 e 80, con la giurisprudenza ivi citata).

63. La Corte nota in questo caso che il Governo convenuto contesta l'argomento della ricorrente, affermando che non vi era incertezza circa l'interpretazione delle disposizioni interne che disciplinano la procedura di mobilità e l'applicazione del principio di riassorbimento all'assegno compensativo (paragrafi 46 -50 sopra).

64. A tal proposito, il Governo cita una sentenza dell'assemblea plenaria del Consiglio di Stato del 1992 (si veda il paragrafo 30 supra) secondo la quale il beneficio di mantenere senza riassorbimento un trattamento salariale più favorevole, in caso di

trasferimento all'interno di un'altra amministrazione, non può applicarsi al personale di enti pubblici con personalità distinta dall'amministrazione centrale dello Stato.

65. La Corte rileva al riguardo che tale interpretazione consolidata non è stata seguita dall'INPS, organismo che da anni versava al ricorrente la stessa somma. Si noti che il decreto ministeriale n. 217 del 6 maggio 1998 non indicava, almeno esplicitamente, se il principio dell'assorbimento fosse applicabile o meno alla mobilità del richiedente, essendo le sue disposizioni limitate a prevedere un assegno per tutti i docenti trasferiti. Successivamente, è stata la Cassazione ad intervenire in questo ambito, dal 2006, affermando che la regola generale dell'assorbimento si applicava anche ai trasferimenti in seno all'INPS.

66. La Corte rileva quindi che permaneva un'incertezza sull'applicabilità del principio di assorbimento, al punto che l'INPS versava all'interessata le somme compensative senza menzionare una riserva di ripetizione, e l'assenza di tale riferimento (vedere paragrafo 45 supra) non può portare a rimettere in discussione le legittime aspettative della ricorrente.

67. Inoltre, la Corte nota, come già indicato sopra, che i pagamenti si sono susseguiti per un periodo molto lungo, vale a dire quasi sei anni. Non si tratta quindi di un errore *un tantum* e isolato, né di un semplice errore di calcolo che la ricorrente avrebbe potuto rilevare, eventualmente ricorrendo ad un perito. La ricorrente avrebbe potuto ragionevolmente ritenere che i suddetti pagamenti erano stabili e destinati ad essere definitivi.

68. La Corte ricorda inoltre che il principio di "buon governo" richiede che, quando è in gioco una questione di interesse generale, le autorità pubbliche agiscano in tempo utile, in modo appropriato e con la massima coerenza (Beyeler, cit. § 120, Romeva, sopra citata, § 58, e Moskal, sopra citata, § 51).

69. Nella fattispecie si rileva che l'INPS, dopo aver atteso il consolidamento della giurisprudenza interna, ha proceduto all'azione di recupero solo nel 2008 - vale a dire circa dieci anni dopo il primo versamento, sei anni se consideriamo il momento in cui le autorità sono venute a conoscenza della possibile esistenza di un errore di pagamento (vedere paragrafo 52 sopra, in fine).

70. Un altro elemento che la Corte tiene a sottolineare riguarda il fatto che l'indennità compensativa è prevista dal diritto interno come elemento di una garanzia salariale, quindi calcolata sull'importo dello stipendio dell'ex ufficio e corrisposto in relazione all'ordinaria attività del dipendente. Non si tratta di un'indennità corrisposta in relazione ad un'attività lavorativa accessoria prestata dal dipendente (come ad esempio nel caso di indennità legata alle ore di straordinario), avendo quindi un carattere sporadico, che potrebbe eventualmente giustificare, data la sua natura *un tantum* e isolata, errore da parte delle autorità sull'importo da corrispondere agli interessati.

71. Infine, la Corte rileva che, anche se il pagamento dell'indennità deriva interamente da un errore dell'INPS, è alla ricorrente che è stato ordinato di restituire a tale ente tutte le somme pagate in eccesso, indipendentemente dalle circostanze del caso (vedere paragrafo 33 sopra). Nessuna responsabilità dello Stato o di qualsiasi altro ente statale, che tuttavia ha dato origine alla situazione, è stata stabilita e, per di più, le conseguenze di questo errore sono state fatte ricadere interamente sulla sola ricorrente (vedere Čakarević, sopra citata, § 86, e Lelas c. Croazia, n. 55555/08, § 77, 20 maggio 2010, e, al contrario, Moskal, sopra citata, § 70).

72. La Corte riconosce che la ricorrente ha ottenuto il consenso dell'INPS per una rateizzazione del rimborso. Tuttavia, ricorda che la somma richiesta rappresenta una parte significativa del reddito della ricorrente, tenuto conto della sua situazione economica: al momento dell'ordine di rimborso della somma

contestata, la pensione di vecchiaia della ricorrente era di 1.200 EUR. A quel tempo, la ricorrente aveva già iniziato il trattamento chemioterapico, che, secondo le sue affermazioni, non contraddette dal governo, ha avuto un impatto significativo sul suo reddito (vedere paragrafo 47 sopra).

73. Così, la Corte osserva che le corti nazionali, nel pronunciarsi sull'azione per il recupero, non hanno preso in considerazione né la situazione economica né le condizioni di salute della ricorrente (Čakarević, sopra citata, § 89).

#### **d) Conclusione**

74. Alla luce delle considerazioni precedenti (vedere paragrafi 59-73 supra), la Corte ricorda in particolare che: a) il pagamento di un'indennità deve essere effettuato a seguito di una richiesta del beneficiario che agisce in buona fede (Čakarević, cit. sopra, § 82, Moskal, sopra citata, § 68) o, in assenza di tale richiesta, dalle autorità che procedono spontaneamente; b) il pagamento in questione deve essere effettuato da un soggetto pubblico, dall'amministrazione centrale dello Stato o da altro ente pubblico, sulla base di una decisione presa al termine di un processo amministrativo e presumibilmente corretta (Romeva, sopra citata, § 68, Čakarević, sopra citata, § 80); c) deve essere basata su una disposizione legale, regolamentare o contrattuale, la cui applicazione deve essere percepita dal beneficiario come la "fonte" del pagamento (ibidem, § 83), e anche identificabile nel suo importo; d) è escluso il pagamento manifestamente privo di titolo o basato su semplici errori di calcolo; tali errori possono essere rilevati dal beneficiario, eventualmente ricorrendo ad un esperto; e) deve essere eseguito per un periodo sufficientemente lungo da far sorgere una ragionevole convinzione che sia definitivo e stabile (ibidem, § 85, Moskal, sopra citata, § 69); l'indennità erogata non deve essere riconducibile ad un'attività professionale una tantum e "isolata" ma deve essere collegata all'attività ordinaria; f) infine, il pagamento in questione non deve essere stato effettuato con menzione di una riserva di ripetizione.

Pertanto, la Corte ritiene che, in considerazione delle particolari circostanze del caso, l'ingerenza subita dalla ricorrente era sproporzionata poiché essa sola finiva con il sopportare l'onere dell'errore commesso dall'amministrazione.

75. Dunque, c'è stata una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.

## **II. SULLA VIOLAZIONE ALLEGATA DELL'ART. 14 DELLA CONVENZIONE COMBINATO CON L'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO 1**

76. La ricorrente lamenta inoltre gli effetti discriminatori derivanti dall'applicazione delle disposizioni sulle procedure di mobilità, che avrebbero operato una distinzione tra, da un lato, i dipendenti trasferiti tra amministrazioni centrali, dall'altro lato, quelli trasferiti ad altra pubblica amministrazione. La ricorrente vi vede una differenza di trattamento ingiustificata ed in contrasto con l'articolo 14 della Convenzione in combinazione con l'articolo 1 del Protocollo n. 1. Secondo tale disposizione :

<Deve essere garantito il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella (...) Convenzione, senza distinzione di alcun tipo, basata in particolare su sesso, razza, colore, lingua, religione, opinione politica o qualsiasi altra opinione, nazionalità o origine sociale, appartenenza a una minoranza nazionale, ricchezza, nascita o qualsiasi altra condizione>.

77. Il Governo ha contestato questo argomento.

78. La Corte constata che il motivo è strettamente connesso con quello di cui all'art. 1 Prot. 1 e lo dichiara ammissibile.

79. Tenuto conto dell'accertamento della violazione dell'art. 1 Prot. 1, la Corte non ritiene necessario esaminare la questione dell'eventuale violazione dell'articolo 14 della Convenzione ( *Beyeler* , supra, § 126).

## SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

80. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione :

<Se la Corte rileva che c'è stata una violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, e se la legge interna dell'Alta Parte Contraente consente che le conseguenze di tale violazione siano cancellate solo imperfettamente, la Corte accorderà alla parte lesa una equa soddisfazione>.

### A. Danno

81. La ricorrente ha chiesto 15.318,39 euro (EUR) in relazione al danno patrimoniale che ritiene di aver subito, così come EUR 5.000, o qualsiasi altro importo che la Corte riterrà opportuno assegnarle, riguardo al danno non patrimoniale che dice di aver sofferto.

82. Il Governo si oppone alle pretese, che considera infondate. Secondo il Governo, l'accoglimento di queste richieste comporterebbe un ingiusto arricchimento dell'interessata.

83. La Corte nota che la somma richiesta a riguardo del presunto danno patrimoniale include prima di tutto il debito della ricorrente, per un importo di EUR 13,288,39, relativo all'azione per il recupero del pagamento indebito.

84. La Corte nota che questa somma fu rimborsata mediante trattenute mensili automatiche di EUR 200 dalla pensione di vecchiaia della ricorrente. Tuttavia, secondo le ultime informazioni fornite alla Corte in sede di richieste risarcitorie conclusive, nel febbraio 2016 il piano di rimborso evidenziava un debito residuo di euro 8.288,96, di cui euro 5.000 già versato all'INPS.

85. La Corte nota che le parti non hanno indicato che l'addebito diretto è stato sospeso. Ritiene pertanto plausibile che l'importo di EUR 13.288,39 sia stato integralmente rimborsato all'amministrazione. Pertanto, a condizione che tale somma sia stata interamente versata all'INPS, la Corte assegna alla ricorrente, per questa parte della domanda, EUR 13.288 a titolo di danno patrimoniale.

86. La Corte rileva poi che la somma richiesta per il presunto danno patrimoniale comprende in secondo luogo il pagamento delle spese processuali sostenute dall'INPS al rimborso delle quali la ricorrente è stata condannata, il cui importo la Corte di Cassazione ha fissato a 2.030 EUR (vedi paragrafo 21 sopra). Nella sua domanda di equa soddisfazione, la ricorrente ha chiesto dapprima il rimborso solo di EUR 1.000, basandosi su documenti giustificativi comprovanti il pagamento della metà dell'importo dovuto, quindi, dopo aver pagato la seconda metà di tale importo (1.030 EUR), ha presentato i documenti giustificativi necessari alla Corte e l'ha invitata a tenerne conto nel calcolo del danno patrimoniale.

87. La Corte rileva che la ricorrente aveva già fornito, nella sua domanda di equa soddisfazione, la prova dell'obbligo legale di rimborsare tutte le spese processuali sostenute dall'INPS, producendo l'ordinanza della Corte di cassazione che l'aveva condannata al pagamento della somma di Euro 2.030 (si veda anche la lettera dell'INPS che chiede la suddetta somma) (si veda il precedente paragrafo 21). Rileva inoltre che la ricorrente ha presentato documenti giustificativi comprovanti i pagamenti effettuati in modo efficace e graduale, seguendo un processo di trasparenza.

88. Di conseguenza, avendo riguardo al nesso causale diretto tra la violazione accertata e l'ordine di rimborsare le spese procedurali della parte avversaria, la Corte considera ragionevole anche assegnare alla ricorrente EUR 2.030 come danno patrimoniale.

89. In conclusione, la Corte accorda alla ricorrente EUR 15.318 a titolo di danno patrimoniale. Tuttavia, la ricorrente non può derivare dalla sentenza della Corte un diritto alla doppia riparazione o all'arricchimento ingiusto (Molla Sali c. Grecia (equa soddisfazione) [GC], n. 20452/14, § 46, 18 giugno 2020). Di conseguenza, nel caso in cui il rimborso della somma pagata in relazione all'azione di recupero non sia stato ancora completato entro la data in cui la sentenza diventa definitiva ai sensi dell'articolo 44 § 2 della Convenzione, la ricorrente deve rimborsare allo Stato convenuto l'eccedenza della somma concessa dalla Corte.

90. Per quanto riguarda il presunto danno morale, per la cui determinazione la ricorrente si rimette alla discrezionalità della Corte e tenendo conto dei principi che emergono dalla sua giurisprudenza in materia, ritiene di attribuire alla ricorrente la somma di 8 000 EUR per danni non patrimoniali.

## B. Costi e spese

91. La ricorrente ha chiesto EUR 2.265.98 per costi e spese sostenuti dinanzi alle corti nazionali, nonché EUR 500 per la traduzione di documenti relativi ai procedimenti interni, e ha lasciato il giudizio alla Corte riguardo alle spese sostenute per la finalità del procedimento dinanzi ad essa.

92. Il Governo considera la richiesta infondata.

93. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il rimborso dei suoi costi e spese solo nella misura in cui la loro realtà, la loro necessità e la ragionevolezza del loro tasso siano state stabilite. Nella presente causa, tenendo conto dei documenti a sua disposizione e dei criteri sopra menzionati, la Corte ritiene ragionevole assegnare alla ricorrente la somma di EUR 2.500, per tutte le spese insieme, più qualsiasi importo che può essere dovuto su questa somma a titolo di imposte, costi e spese.

## C. Interessi di mora

94. La Corte ritiene appropriato modellare il tasso di interesse di mora sul tasso di interesse della linea di prestito marginale della Banca Centrale Europea più tre punti percentuali.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. Dichiarare ammissibile la richiesta;

2. Afferma che c'è stata una violazione dell'articolo 1 del Protocollo N.ro 1 alla Convenzione;

3. Afferma che non c'è bisogno di esaminare il motivo di ricorso proposto in relazione all'Articolo 14 della Convenzione, considerato unitamente all'Articolo 1 del Protocollo N.1 alla Convenzione;

4. Dichiaro

a) che lo Stato convenuto deve pagare alla ricorrente, entro tre mesi dalla data in cui la sentenza diventa definitiva ai sensi dell'articolo 44 § 2 della Convenzione, i seguenti importi:

i. 15.318 EUR (quindicimilatrecentodiciotto euro), alle condizioni indicate nel precedente paragrafo 89, per danni materiali,

ii. EUR 8.000 (ottomila euro), più qualsiasi importo che può essere dovuto a titolo di imposta, per danni non patrimoniali,

iii. 2.500 EUR (duemilacinquecento euro), più qualsiasi importo che può essere dovuto da questa somma dal richiedente a titolo di imposta, per costi e spese,

b) che dalla scadenza di detto periodo e fino al pagamento, tali importi saranno maggiorati di un interesse semplice ad un tasso pari a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca Centrale Europea applicabile durante tale periodo, maggiorato di tre punti percentuali;

5. Respinge nel resto la domanda di equa soddisfazione.

Fatto in francese, poi comunicato per iscritto l'11 febbraio 2021, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento.

Renata Degener  
Cancelliere aggiunto

Ksenija Turković  
Presidente