



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

QUARTA SEZIONE

CAUSA BOŠKOČEVIĆ c. SERBIA

(Ricorso n. 37364/10)

SENTENZA

Art. 34 • Impedimento dell'esercizio del diritto di ricorso • Consegnata al ricorrente una nota dell'amministratore delegato della società pubblica sua datrice di lavoro che comunicava che erano soddisfatte le condizioni per il licenziamento a causa del suo ricorso alla Corte relativo alla mancata esecuzione di una decisione giudiziaria definitiva nei confronti della società • Minaccia chiara e diretta di licenziamento immediato senza procedimento disciplinare qualora il ricorrente non avesse trasmesso copia di tutta la pertinente corrispondenza con la Corte • Compatibilità *ratione personae* • La società pubblica non poteva essere considerata una "organizzazione non governativa" • Governo convenuto responsabile dei contestati atti dell'amministratore delegato • La comunicazione in questione costituisce "pressione" e "intimidazione" a prescindere dal fatto che il ricorrente abbia proseguito la corrispondenza con la Corte e non sia stato licenziato

Redatta dalla cancelleria. Non vincola la Corte.

STRASBURGO

5 marzo 2024

DEFINITIVA

05/06/2024

La presente sentenza è divenuta definitiva ai sensi dell'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.

Nella causa Boškočević c. Serbia,

la Corte europea dei diritti dell'uomo (Quarta Sezione), riunita in una Camera composta da:

Gabriele Kucsko-Stadlmayer, *Presidente*,
Tim Eicke,
Branko Lubarda,
Armen Harutyunyan,
Ana Maria Guerra Martins,
Anne Louise Bormann,
Sebastian Rădulețu, *giudici*,

e Andrea Tamietti, *cancelliere di Sezione*,

visto il ricorso (n. 37364/10) proposto contro la Repubblica di Serbia con il quale un cittadino serbo, il sig. Milivoje Boškočević ("il ricorrente"), in data 8 giugno 2010, ha adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione");

vista la decisione di comunicare al Governo serbo ("il Governo") tale ricorso;

vista la decisione di autorizzare il ricorrente a rappresentare sé stesso dinanzi alla Corte (articolo 36 § 2 *in fine* del Regolamento della Corte) e a utilizzare la lingua serba nella procedura scritta (articolo 34 § 3 lettera a));

viste le osservazioni delle parti;

dopo aver deliberato in camera di consiglio in data 13 febbraio 2024, pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

INTRODUZIONE

1. La causa concerne, ai sensi degli articoli 6 § 1 e 34 della Convenzione, la mancata esecuzione di una decisione definitiva del tribunale interno nei confronti di una società pubblica (*javno preduzeće*) e l'asserito impedimento posto dallo Stato convenuto all'esercizio effettivo del diritto di ricorso individuale del ricorrente.

IN FATTO

2. Il ricorrente è nato nel 1953 e vive a Štrpce, Kosovo¹.

3. Il Governo è stato rappresentato dal proprio agente, da ultimo dalla sig.ra Z. Jadrijević Mladar.

4. I fatti della causa si possono riassumere come segue.

¹ Ogni riferimento al Kosovo, che riguardi il territorio, le istituzioni o la popolazione, nella presente sentenza deve essere inteso come pienamente conforme alla risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e fatto salvo lo status del Kosovo.

I. IL PROCEDIMENTO INTERNO

5. Il ricorrente ha lavorato come conducente per una società pubblica, il Parco nazionale delle Montagne di Šar (*Javno preduzeće “Nacionalni park Šar planina”*) fino al suo pensionamento, avvenuto nel 2017.

6. Rispettivamente in data 24 gennaio 2000 e 17 luglio 2003, il Governo serbo adottò due decisioni che stabilivano, *inter alia*, che tutti i suoi dipendenti che risiedevano e lavoravano in Kosovo avrebbero percepito una retribuzione doppia, la cosiddetta “indennità Kosovo”. Tale provvedimento riguardò anche il ricorrente.

7. Rispettivamente in data 24 febbraio 2005, 11 gennaio 2007, 27 dicembre 2007, 25 dicembre 2008 e 26 agosto 2010, il Governo modificò i livelli di retribuzione.

8. In data 30 maggio 2005, il ricorrente propose un’azione civile nei confronti del suo datore di lavoro e del Ministero serbo della scienza e della tutela ambientale (“il Ministero”). Chiedeva il pagamento della differenza tra il salario percepito e quello che avrebbe dovuto ricevere tenuto conto della “indennità Kosovo” e un provvedimento affinché entrambi i convenuti fossero ritenuti responsabili in solido e continuassero a versargli la retribuzione maggiorata come previsto dalle summenzionate decisioni del Governo.

9. In data 21 novembre 2007, il Tribunale municipale di Uroševac (*Opštinski sud*) (“il Tribunale municipale”), trasferito da Uroševac a Leskovac (si veda il paragrafo 40 *infra*), si pronunciò a favore del ricorrente e ordinò al suo datore di lavoro e al Ministero:

(i) il versamento in solido al ricorrente della somma di 385.444 dinari serbi ((RSD) (circa 4.800 euro (EUR) all’epoca dei fatti) quale differenza tra la retribuzione percepita nel periodo compreso tra il 1° giugno 2002 e il 30 settembre 2006 e quella concessa dal Governo, oltre agli interessi legali maturati nel frattempo, calcolati su base mensile;

(ii) il pagamento continuativo della retribuzione maggiorata per tutto il tempo in cui fosse sussistito il fondamento giuridico per tale maggiorazione; e

(iii) il versamento in solido della somma di RSD 72.068 (circa EUR 900) per le spese legali sostenute.

10. Il datore di lavoro del ricorrente e il Ministero impugnarono tale sentenza.

11. In data 21 gennaio 2009, il Tribunale distrettuale di Priština (*Okružni sud*), trasferito da Priština a Niš (si veda il paragrafo 40 *infra*), in parte confermò e in parte ribaltò suddetta sentenza. In particolare confermò le pronunce ai punti (i) e (iii) soltanto nei confronti del datore di lavoro del ricorrente (in prosiegua “il debitore”) in quanto individualmente responsabile e rigettò la pronuncia per il resto. Nell’adottare tale decisione il Tribunale distrettuale, ritenne, *inter alia*, che il Governo non potesse essere ritenuto

responsabile per il debito dato che la sua responsabilità era limitata all'approvazione dei piani aziendali annuali della società, al finanziamento dei programmi di sviluppo e alla tutela del parco nazionale ed esso non si occupava del finanziamento delle retribuzioni dei dipendenti.

12. In data 12 maggio 2009 il Tribunale municipale emise un'ordinanza di esecuzione della sentenza che era divenuta definitiva.

13. Apparentemente per un periodo imprecisato il conto bancario del debitore è stato bloccato dalla Banca centrale della Serbia a causa di altre ordinanze di esecuzione pendenti, con conseguente cessazione del versamento del salario ai dipendenti.

14. Tutti i dipendenti del debitore nella stessa situazione del ricorrente ricevettero dal debitore la proposta di firmare accordi individuali (reciprocamente) vincolanti in virtù dei quali i dipendenti avrebbero ritirato le loro domande di esecuzione mentre il debitore avrebbe saldato i debiti insoluti, al momento dello sblocco del proprio conto o al più tardi entro quindici giorni dalla data di ricevimento dei fondi necessari dal Fondo per la tutela ambientale del Ministero.

15. In data 16 aprile 2010 la Corte costituzionale pronunciò una decisione nella quale dichiarò, *inter alia*, che la decisione del Governo serbo del 17 luglio 2003 (si veda il paragrafo 6 *supra*), nella parte in cui prescriveva il raddoppio della retribuzione di tutti i suoi dipendenti che risiedevano e lavoravano in Kosovo, cessava di essere valida a decorrere dalla data di pubblicazione della sua decisione.

16. In data 20 maggio 2010 il ricorrente si lamentò con la direzione del debitore di essere costretto a firmare il summenzionato accordo (si veda il paragrafo 14 *supra*) allo scopo di ricevere i salari non versati a lui dovuti da luglio 2009. Affermò che non avrebbe mai preso in considerazione tale accordo se non fosse stato in una situazione economica così disperata, causata peraltro dal debitore. Dichiarò infine che se avesse firmato la proposta, la rinuncia ai suoi diritti sarebbe stata contraria alla sua volontà.

17. In data 21 maggio 2010 il ricorrente stipulò un "accordo relativo al metodo di applicazione delle sentenze di tribunale" ("l'accordo") con il debitore concernente l'esecuzione della sentenza del 21 gennaio 2009 (si veda il paragrafo 11 *supra*) conforme alla proposta del debitore illustrata al paragrafo 14 *supra*.

18. In data 25 maggio 2010 il ricorrente ritirò la sua domanda di esecuzione e in data 28 maggio 2010 il tribunale dell'esecuzione pronunciò una decisione di archiviazione del procedimento di esecuzione.

19. In data 9 luglio 2010, a poco più di un mese dalla proposta da parte del ricorrente del presente ricorso dinanzi alla Corte, egli ricevette una nota, firmata dall'amministratore delegato del debitore in qualità di suo rappresentante e autenticata con il timbro ufficiale, che dichiarava che egli aveva violato i suoi obblighi lavorativi soddisfacendo così le condizioni per il licenziamento. In particolare fu censurato, *inter alia*, per "essersi lamentato

con la Corte degli affari della società, analizzando problemi e cercando un colpevole tra i membri del governo senza consultarsi con il direttore”. Fu inoltre censurato per “essersi rifiutato, per motivi di riservatezza, di trasmettere una copia dei documenti che aveva presentato alla Corte”. Il ricorrente era avvisato che se avesse continuato a procedere in tale modo sarebbe stato licenziato senza ulteriore preavviso e senza lo svolgimento di un procedimento disciplinare.

20. In data 18 giugno 2013 il ricorrente propose un ricorso costituzionale avverso l’accordo (si veda il paragrafo 17 *supra*). Con decisione in data 3 giugno 2014 la Corte costituzionale lo rigettò ai sensi dell’articolo 36 § 1 (7) della legge relativa alla Corte costituzionale ritenendo che l’accordo costituisse un contratto di diritto privato stipulato tra le parti e non un atto individuale ai sensi dell’articolo 170 della Costituzione che poteva essere impugnato dinanzi a tale corte.

II. LO STATUS DEL DEBITORE

21. Il debitore nel caso di specie è una società pubblica costituita ai sensi dell’articolo 23 della legge sui parchi nazionali (*Zakon o nacionalnim parkovima*), promulgata il 26 maggio 1993 e pubblicata sulla gazzetta ufficiale della Repubblica di Serbia (“GU RS” – nn. 39/93, 44/93, 53/93, 67/93, 48/94 e 101/05²) per amministrare il Parco nazionale delle montagne di Šar. La costituzione del debitore è stata iscritta nel registro giudiziario del Tribunale commerciale di Priština il 10 novembre 1993 e trasferita successivamente, con decisione del 30 giugno 2005, all’Agenzia serba dei registri delle imprese.

22. Ai sensi della suddetta legge (articolo 23(2)), i beni del debitore appartengono allo Stato. Il debitore non può essere soggetto a procedura di insolvenza (articolo 8(4)). Il governo ha il potere di nominare e revocare l’amministratore delegato e i membri del consiglio di amministrazione e del consiglio di vigilanza (articolo 17). I dipendenti del debitore sono rappresentati in tali consigli secondo le modalità prescritte dallo statuto societario.

23. In base alle informazioni disponibili risulta che alla data del 7 ottobre 2015 il debitore non era più in possesso dei locali a Štrpce, che erano invece occupati dalle istituzioni del Kosovo. Tuttavia continua ad operare in quanto società pubblica serba attiva e, secondo il ricorrente (punto non contestato dal Governo), la Serbia continua a versare gli stipendi ai dipendenti del debitore prelevandoli dal suo bilancio. Inoltre alla data delle ultime informazioni in possesso della Corte (30 gennaio 2024) risulta che i conti correnti del debitore non siano più bloccati.

² La legge sui parchi nazionali (a eccezione degli articoli 6 e 7 e della descrizione topografica dei parchi nazionali) è stata abrogata dalla legge in materia di tutela della natura (pubblicata sulla GU RS nn. 36/09, 88/10 e 91/10).

IL QUADRO GIURIDICO E LA PRASSI PERTINENTI

I. LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA DI SERBIA (*USTAV REPUBLIKE SRBIJE*; PUBBLICATA NELLA GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA DI SERBIA – GU RS - N. 98/06)

24. L'articolo 170 stabilisce che “può essere proposto un ricorso costituzionale avverso decisioni o atti individuali di organi o organizzazioni dello Stato che esercitano poteri pubblici delegati che violano o negano i diritti umani o delle minoranze e le libertà garantiti dalla Costituzione qualora siano già stati esauriti gli altri rimedi giuridici posti a loro tutela o non ne siano stati previsti”.

II. LA LEGGE SULLA CORTE COSTITUZIONALE (*ZAKON O USTAVNOM SUDU*; PUBBLICATA NELLA GU RS NN. 109/07, 99/11 E 18/13)

25. L'articolo 36 § 1 (7) della legge sulla Corte costituzionale stabilisce che tale corte rigetti la richiesta scritta finalizzata all'instaurazione di un procedimento dinanzi a sé stessa ogni qualvolta non siano soddisfatti gli “altri prerequisiti” prescritti dalla legge per lo svolgimento di tale procedimento o la pronuncia sulla doglianza in questione.

III. LA LEGGE IN MATERIA DI PROCEDURA DI ESECUZIONE DEL 2004 (*ZAKON O IZVRŠNOM POSTUPKU*; PUBBLICATA NELLA GU RS N. 125/04)

26. Gli articoli 2 e 5 di tale legge stabiliscono che il procedimento di esecuzione sia instaurato su domanda di un creditore e sia svolto con urgenza.

27. L'articolo 6 stabilisce che non si possa instaurare un procedimento di insolvenza nei confronti di organi, fondazioni, agenzie dello Stato, o la Banca centrale, o nei confronti di enti giuridici costituiti e finanziati esclusivamente o prevalentemente dallo Stato.

28. In conformità agli articoli 42 e 49, la domanda di esecuzione deve specificare il creditore e il debitore, il titolo esecutivo, le obbligazioni del debitore, i mezzi e l'oggetto dell'esecuzione e qualsiasi altra informazione necessaria all'esecuzione. Esistono diversi mezzi per eseguire un credito pecuniario, per esempio la vendita di beni mobili o immobili, la cessione del credito pecuniario, la cessione di un credito al fine del trasferimento della proprietà di beni mobili o immobili, la liquidazione di altri diritti patrimoniali, la cessione di fondi detenuti in conti bancari, la vendita di azioni societarie.

29. In conformità all'articolo 51, il procedimento di esecuzione può essere archiviato senza il consenso del debitore oggetto dell'esecuzione qualora il creditore procedente ritiri parzialmente o integralmente la domanda di

esecuzione. La decisione di archiviare il procedimento ha per effetto la revoca di tutti gli atti esecutivi già compiuti purché ciò non incida sui diritti di terzi.

IV. LEGGE IN MATERIA DI OBBLIGAZIONI (*ZAKON O OBLIGACIONIM ODNOSIMA*; PUBBLICATA NELLA GU RSFJ NN. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 E GU ERJ N. 31/93)

30. Gli articoli da 111 a 117 di tale legge stabiliscono le condizioni per l'annullamento di un contratto a seguito di uno o più atti in mala fede compiuti da una o più parti contraenti. Il diritto di chiedere l'annullamento in tali circostanze scade trascorso un anno dal momento in cui la parte richiedente è venuta a conoscenza dei motivi di annullamento. In ogni caso tale diritto scade decorsi tre anni dalla data di stipula del contratto. La parte contraente la cui mala fede ha provocato l'annullamento del contratto deve rispondere nei confronti dell'altra parte per la perdita subita in conseguenza dell'annullamento nel caso in cui quest'ultima non fosse a conoscenza o non potesse esserlo della sussistenza di motivi di annullamento.

V. STATUS DELLE SOCIETÀ PUBBLICHE

31. Lo status giuridico delle società pubbliche in Serbia è definito principalmente da: (i) la legge sulle società pubbliche del 2016 (*Zakon o javnim preduzećima*, pubblicata nella GU RS nn. 15/2016 e 88/2019); (ii) la legge sulle società pubbliche del 2000 (*Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa*, pubblicata nella GU RS nn. 25/00, 107/02, 108/02 e 123/07); (iii) la legge in materia di proprietà pubblica (*Zakon o javnoj svojini*, pubblicata nella GU RS nn. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016, 108/2016, 113/2017, 95/2018 e 153/2020); (iv) la legge sull'amministrazione dello Stato (*Zakon o državnoj upravi*, pubblicata nella GU RS nn. 79/05, 101/07, 95/10, 99/2014, 47/2018 e 30/2018); (v) la legge in materia di servizi comunali del 1997 (*Zakon o komunalnim delatnostima*, pubblicata nella GU RS nn. 16/97 e 42/98); (vi) la legge in materia di servizi comunali del 2011 (*Zakon o komunalnim delatnostima*, pubblicata nella GU RS nn. 88/2011, 104/2016 e 95/2018); (vii) la legge sulle società del 1996 (*Zakon o preduzećima*, pubblicata nella GU ERJ nn. 29/96, 33/96, 29/97, 59/98, 74/99, 9/01 e 36/02); (viii) la legge sulle società del 2004 (*Zakon o privrednim društvima*, pubblicata nella GU RS n. 125/04); (ix) la legge sulle società del 2011 (*Zakon o privrednim društvima*, pubblicata nella GU RS nn. 36/11, 99/11 99/2011, 83/2014, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 e 109/2021); (x) la legge in materia di insolvenza del 2009 (pubblicata nella GU RS nn. 104/09, 99/2011, 71/2012); e, in casi eccezionali, (xi) gli articoli 6 e 33(2) della legge sulla procedura di insolvenza del 2004 (*Zakon o stečajnom postupku*, pubblicata nella GU RS nn. 84/04 e 85/05). Quest'ultima è stata abrogata dalla legge in materia di insolvenza del 2009, entrata in vigore

il 24 dicembre 2009. Tuttavia, in conformità all'articolo 207(1) della legge in materia di insolvenza del 2009, la legge precedente è applicabile a tutti i procedimenti di insolvenza instaurati prima del 24 dicembre 2009.

32. In conformità a tale legislazione le società pubbliche sono enti giuridici indipendenti, distinti dai loro fondatori che possono essere il Governo centrale dello Stato, o gli organi di governo locale ("il/i fondatore/i"). Scopo della costituzione di una società pubblica e della sua attività è, *inter alia*, la fornitura di servizi di interesse pubblico³ e il conseguimento di profitti.

33. Il capitale pubblico comprende il capitale inizialmente o successivamente investito dallo Stato e il diritto di avvalersi di beni e diritti dello Stato. Le società pubbliche rispondono dei loro impegni riguardo a tutti i loro beni. Gli investitori acquistano azioni o quote equivalenti al loro investimento di capitale e tale investimento diviene di proprietà della società.

34. L'articolo 33(2) della abrogata legge sulla procedura di insolvenza del 2004 (si veda il paragrafo 31 *supra*) stabiliva che le società pubbliche potevano essere oggetto di un ordinario procedimento di insolvenza salvo quanto diversamente disposto dalla legge. La legge in materia di insolvenza del 2009 non contiene disposizioni esplicite sul procedimento di insolvenza in relazione alle società pubbliche. L'articolo 14(1) stabilisce però che non si possa svolgere un procedimento di insolvenza nei confronti, *inter alia*, di enti giuridici costituiti da fondatori appartenenti al governo centrale o locale e finanziati esclusivamente o principalmente con fondi pubblici loro assegnati o provenienti dal bilancio del fondatore. L'articolo 14(3) stabilisce inoltre che i fondatori/proprietari di un ente giuridico che non può essere oggetto di un procedimento di insolvenza devono essere ritenuti responsabili in solido con tutti i membri/azionisti dell'ente dei debiti di tale ente giuridico.

35. In conformità agli articoli da 11 a 15 della legge sulle società pubbliche del 2000, in vigore all'epoca dei fatti, il fondatore di una società pubblica aveva il potere di nominare e revocare l'amministratore delegato e i membri del consiglio di amministrazione e del consiglio di vigilanza che erano i principali organi di tali società. I dipendenti della società erano rappresentati in tali consigli secondo le modalità prescritte dal suo statuto. In conformità agli articoli 21 e 27 della legge, senza la preventiva approvazione del fondatore non era possibile adottare decisioni relative ai seguenti importanti punti: distribuzione dei profitti, adozione di modifiche allo statuto (*statut*), modifiche alla struttura giuridica della società pubblica, organizzazione della società, investimenti in altre società, determinazione delle tariffe e delle condizioni generali per la prestazione di servizi e l'offerta di prodotti. Il fondatore approvava anche il piano aziendale annuale. Infine, una società pubblica era tenuta a trasferire parte dei suoi profitti al fondatore.

³ La competente autorità dello Stato convenuto può anche affidare la competenza a svolgere servizi di interesse pubblico ad altre forme di società o a imprenditori.

La legge sulle società pubbliche del 2016, attualmente in vigore, contiene sostanzialmente le stesse disposizioni con un'eccezione concernente il consiglio di amministrazione, organo non più considerato l'organo principale delle società pubbliche (si vedano gli articoli 17, 24-26, 58, 59(7) e 69).

36. Gli amministratori di una società pubblica sono considerati funzionari che svolgono una funzione pubblica. Rappresentano la società, organizzano e gestiscono il processo lavorativo e sono responsabili della legalità dell'operato della società (si vedano gli articoli 25-26 della legge sulle società pubbliche del 2016).

VI. STATUS DELLE SOCIETÀ PUBBLICHE RESPONSABILI DI PARCHI NAZIONALI

37. In generale lo status giuridico delle società pubbliche responsabili di parchi nazionali in Serbia è definito principalmente da: (i) la legge sui parchi nazionali del 1993 (*Zakon o nacionalnim parkovima*, pubblicata nella GU RS nn. 39/93, 44/93, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 e 36/09); (ii) la legge sui parchi nazionali del 2015 (*Zakon o nacionalnim parkovima*, pubblicata nella GU RS nn. 84/2015 e 95/2018); e (iii) la legge sulla conservazione della natura (*Zakon o zaštiti prirode*, pubblicata nella GU RS nn. 36/2009, 88/2010, 91/2010, 14/2016, 95/2018 e 71/2021). Anche la decisione sull'armonizzazione delle attività della società pubblica Parco nazionale delle montagne di Šar con la legge sulle società pubbliche definisce lo status giuridico del debitore.

38. Ai sensi di suddetta legislazione la tutela, lo sviluppo e la gestione dei parchi nazionali sono attività di interesse generale. Soltanto le società pubbliche possono gestire i parchi nazionali. Le risorse finanziarie dei parchi nazionali provengono, *inter alia*, da fondi di bilancio, da fondi del fondo per la tutela dell'ambiente, dal pagamento per l'utilizzo dell'area protetta, dal reddito generato dallo svolgimento di attività e dalla gestione dell'area protetta. Il debitore è la sola società pubblica che gestisce il parco nazionale delle montagne di Šar.

VII. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

39. Il governo ha presentato diverse decisioni della Corte costituzionale, tra cui le decisioni Už. n. 143/2007 del 16 luglio 2009 e Už. n. 144/2007 del 24 febbraio 2010. Nella prima decisione la Corte costituzionale si è pronunciata a favore della ricorrente riscontrando violazioni del suo diritto al lavoro e a un equo processo. In tale causa la ricorrente aveva promosso un procedimento civile nei confronti del suo ex datore di lavoro, chiedendo il versamento del salario minimo, ma la sua richiesta era stata ritenuta infondata in due gradi di giudizio, poiché i tribunali civili avevano determinato che ella avesse rinunciato a ottenere suddetto pagamento quando aveva stipulato un

accordo sui reciproci diritti e obblighi con il suo datore di lavoro. La Corte costituzionale aveva ritenuto che i tribunali interni avessero violato il diritto della ricorrente a una giusta retribuzione non accogliendo la sua richiesta, giacché il datore di lavoro era tenuto a pagare al dipendente tutto il salario, i contributi e gli altri introiti maturati in caso di cessazione del rapporto di lavoro, in conformità alla legge in materia di lavoro. Con la decisione Už. n. 144/2007 del 24 febbraio 2010 la Corte costituzionale è pervenuta a una conclusione analoga.

VIII. IL PROVVEDIMENTO DELLA CORTE SUPREMA SUI TRIBUNALI TRASFERITI DAL KOSOVO

40. In data 21 marzo 2000 la Corte suprema ha emesso il provvedimento n. ISu 69/00 con il quale stabiliva che i tribunali del territorio del Kosovo, in quanto facenti parte del sistema giudiziario serbo, avrebbero continuato l'attività nelle nuove circostanze grazie al trasferimento in altre città (si vedano i paragrafi 9 e 11 *supra*).

IN DIRITTO

I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 § 1 DELLA CONVENZIONE

41. Invocando l'articolo 6 § 1 della Convenzione, il ricorrente ha lamentato la mancata esecuzione della decisione interna definitiva pronunciata a suo favore dal Tribunale distrettuale di Priština (si veda il paragrafo 11 *supra*). In particolare, ha affermato di aver firmato l'accordo descritto al paragrafo 17 *supra* contro la sua volontà e di essere stato di conseguenza costretto a ritirare la sua domanda di esecuzione (si veda il paragrafo 18 *supra*). Ha affermato inoltre che lo Stato era responsabile degli atti del debitore in quanto quest'ultimo era una "organizzazione governativa".

42. Per quanto pertinente, l'articolo 6 § 1 della Convenzione recita:

"Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente (...) da un tribunale (...) il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile (...)."

A. Gli argomenti delle parti

1. Il Governo

43. Il Governo ha sollevato diverse eccezioni in ordine alla ricevibilità della doglianza del ricorrente. In particolare, ha osservato che gli atti del debitore non potevano essere attribuiti allo Stato e che lo Stato non poteva essere ritenuto responsabile della mancata esecuzione di decisioni nei confronti di società pubbliche. Ha sostenuto inoltre che il ricorrente non

aveva esaurito tutte le vie di ricorso interne effettive. In particolare, ha affermato che il procedimento di esecuzione non era stato archiviato per iniziativa delle autorità, ma su richiesta del ricorrente a seguito della stipula dell'accordo. Pertanto, secondo il Governo, egli non poteva sollevare la questione della validità dell'archiviazione del procedimento di esecuzione senza un preventivo esame della validità dell'accordo posto a fondamento della medesima. Al riguardo il Governo ha osservato che il ricorrente non aveva mai contestato la validità di detto accordo dinanzi ai tribunali interni. Secondo il Governo egli avrebbe potuto promuovere un procedimento civile dinanzi ai tribunali competenti finalizzato all'annullamento dell'accordo, ma se ne era astenuto. Inoltre, se avesse avviato tale procedimento avrebbe avuto la possibilità, nel caso in cui il tribunale civile avesse deciso di rigettare o archiviare la sua domanda di annullamento dell'accordo, di proporre un ricorso costituzionale. Il Governo ha sostenuto inoltre che il ricorso costituzionale avrebbe costituito un rimedio giuridico effettivo e ha presentato diverse decisioni in cui la Corte costituzionale aveva esaminato cause sufficientemente simili per contesto fattuale e giuridico a quella del ricorrente (si veda il paragrafo 39 *supra*).

44. Il Governo ha osservato ancora che il ricorrente avrebbe potuto rifiutare l'accordo e che in tal caso non avrebbe potuto subire sanzioni o altre misure. Di conseguenza, in caso di impossibilità di ottenere la piena esecuzione della decisione definitiva pronunciata a suo favore, a causa del blocco dei conti del debitore, egli avrebbe potuto contestare la mancata esecuzione del suo credito pecuniario dinanzi alla Corte costituzionale. Secondo il Governo, però, attualmente tale possibilità gli era preclusa perché egli aveva optato per l'accordo invece di contestare la mancata esecuzione e ricevere la somma di denaro concordata.

45. Infine il Governo ha osservato che i conti bancari del debitore erano attivi e che era esperibile una procedura per il pagamento obbligatorio. In più erano disponibili anche altri mezzi di esecuzione nei confronti del debitore, come per esempio la vendita dei suoi beni.

2. *Il ricorrente*

46. Il ricorrente ha sostenuto che non era possibile contestare la validità dell'accordo dinanzi ai tribunali interni. Ha osservato inoltre che egli aveva proposto un ricorso costituzionale avverso l'accordo, che era stato rigettato (si veda il paragrafo 20 *supra*).

B. La valutazione della Corte

47. Di regola la Corte deve in primo luogo esaminare se i fatti rientrano nella giurisdizione dello Stato convenuto, tuttavia, date le particolari circostanze del caso di specie nelle quali il Governo non ha sollevato eccezioni riguardo alla giurisdizione territoriale della Serbia, essa non ritiene

necessario determinare tale questione, in quanto la doglianza, per le ragioni indicate *infra*, deve comunque essere dichiarata irricevibile.

48. La Corte rinvia ai principi generali elencati, *inter alia*, nelle cause *Vučković e altri c. Serbia* ((eccezione preliminare) [GC], nn. 17153/11 e altri 29, §§ 69-77, 25 marzo 2014), e *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Svizzera* ([GC], n. 21881/20, §§ 138-145, 27 novembre 2023). In particolare, gli Stati sono dispensati dal rispondere dei loro atti dinanzi a un organo internazionale prima di aver avuto la possibilità di porre riparo alla situazione mediante il proprio ordinamento giuridico. Coloro che vogliono invocare la giurisdizione di controllo della Corte in relazione a doglianze nei confronti di uno Stato sono pertanto tenuti a utilizzare prima i rimedi previsti dall'ordinamento giuridico nazionale (*ibid.*, § 70).

49. L'obbligo di esaurimento delle vie di ricorso interne impone pertanto al ricorrente un normale utilizzo dei rimedi esperibili e sufficienti in relazione alle proprie doglianze ai sensi della Convenzione. L'esistenza di tali ricorsi deve essere sufficientemente certa non soltanto in teoria bensì anche in pratica, diversamente essi difetterebbero della necessaria accessibilità ed effettività (*ibid.*, § 71).

50. L'articolo 35 § 1 prescrive inoltre che si debbano sollevare dinanzi all'organo interno competente le doglianze (almeno nella sostanza e in conformità ai requisiti formali e ai termini previsti dal diritto interno (*ibid.*, § 72)) che si intende poi sollevare ai sensi della Convenzione.

51. Per essere effettivo il ricorso deve poter rimediare direttamente alla situazione contestata e deve offrire ragionevoli prospettive di successo. Tuttavia, l'esistenza di meri dubbi sulle prospettive di successo di una particolare via di ricorso, non palesemente vana, non costituisce un motivo valido per non esaurire tale via di ricorso (*ibid.*, § 74).

52. Venendo al caso di specie, la Corte osserva che il ricorrente ha sostenuto che l'accordo era intrinsecamente nullo e invalido e che non era possibile e neanche necessario instaurare un procedimento distinto finalizzato al suo annullamento. La Corte ritiene che il ricorrente avrebbe potuto promuovere un procedimento civile al fine dell'annullamento dell'accordo dinanzi ai tribunali competenti (si veda il paragrafo 30 *supra*), egli tuttavia non si è avvalso di tale rimedio. Nulla indica (né lo ha affermato il ricorrente) che il ricorso in questione non sarebbe stato effettivo o che sussistessero particolari circostanze che esoneravano il ricorrente dall'obbligo di avvalersene (si veda, *mutatis mutandis*, *Kecojević c. Montenegro* (dec.), n. 14336/09, §§ 22-25, 2 febbraio 2016).

53. La Corte osserva inoltre che se il ricorrente avesse instaurato tale procedimento senza ottenere l'esito sperato, egli avrebbe avuto la possibilità di proporre un ricorso costituzionale avverso la decisione di rigetto o archiviazione della sua richiesta di annullamento dell'accordo pronunciata dal tribunale civile (si veda il paragrafo 20 *supra*). Il ricorrente, invece, aveva impugnato l'accordo direttamente dinanzi alla Corte costituzionale. Tale

ricorso era stato rigettato perché l'accordo non era un atto individuale suscettibile di ricorso costituzionale in conformità all'articolo 170 della Costituzione (si veda il paragrafo 24 *supra*). Tale conclusione della Corte costituzionale non comportava alcuna valutazione nel merito della doglianza del ricorrente, ovvero della validità dell'accordo, ma si concentrava esclusivamente sui prerequisiti procedurali relativi alla competenza della corte a esaminare la causa (si veda il paragrafo 25 *supra*). Tuttavia, come indicato sopra, se il ricorrente avesse impugnato l'accordo dinanzi ai tribunali civili, avrebbe avuto la possibilità di proporre un ricorso costituzionale avverso le decisioni dei tribunali civili, che costituivano "atti individuali" ai sensi dell'articolo 170 della Costituzione. La doglianza del ricorrente deve pertanto essere rigettata ai sensi dell'articolo 35 §§ 1 e 4 della Convenzione per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

54. Alla luce di quanto sopra esposto non è necessario esaminare le restanti eccezioni sollevate dal Governo.

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 34 DELLA CONVENZIONE

55. Il ricorrente ha lamentato che lo Stato convenuto, con la nota che lo informava che rivolgendosi alla Corte egli aveva soddisfatto le condizioni per il licenziamento (si veda il paragrafo 19 *supra*), aveva ostacolato il suo diritto di ricorso individuale previsto dall'articolo 34 della Convenzione, che recita:

"La Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli. Le Alte Parti contraenti si impegnano a non ostacolare con alcuna misura l'esercizio effettivo di tale diritto."

A. Sulla ricevibilità

1. Gli argomenti delle parti

(a) Il Governo

56. Il Governo invocando, *inter alia*, le cause *Radio France e altri c. Francia* ((dec.) n. 53984/00, CEDU 2003-X (estratti)) e *Linee Navali della Repubblica Islamica dell'Iran c. Turchia* (n. 40998/98, CEDU 2007-V), ha sostenuto che gli atti delle società pubbliche non dovrebbero essere attribuiti allo Stato e che lo Stato non poteva essere ritenuto responsabile degli atti dell'amministratore di una società pubblica. Ha sostenuto che il semplice fatto che lo Stato avesse inizialmente costituito un'entità societaria non era una base sufficiente per attribuire la successiva condotta di tale entità allo Stato. Ha sostenuto ancora, che oltre allo svolgimento di attività finalizzate alla tutela e al miglioramento dei beni naturalistici del Parco nazionale delle montagne di Šar, la società pubblica aveva il diritto di fornire alcuni servizi

al fine di generare reddito (si veda il paragrafo 38 *supra*). Ha osservato ancora che l'amministratore delegato non era investito di alcun potere pubblico e il suo compito era di gestire le attività quotidiane della società. Il Governo infine ha aggiunto che lo stesso ricorrente era membro della struttura direttiva del debitore, in quanto membro del suo consiglio di vigilanza.

(b) Il ricorrente

57. Il ricorrente ha contestato i rilievi del Governo e ha sostenuto che lo Stato dovrebbe essere responsabile degli atti delle società pubbliche. Ha aggiunto inoltre che il debitore era finanziato dal Governo che continuava a corrispondere il salario a tutti i dipendenti del debitore.

2. La valutazione della Corte

58. Nel caso di specie la Corte deve determinare se si possano attribuire gli atti dell'amministratore delegato della società pubblica Parco nazionale delle montagne di Šar descritti al paragrafo 19 *supra* al Governo convenuto, chiamando così in causa la sua responsabilità ai sensi della Convenzione. A tal fine la Corte avrà riguardo, *mutatis mutandis*, alla giurisprudenza relativa alla nozione di "organizzazione non governativa" contenuta nell'articolo 34 della Convenzione e, implicitamente, alla nozione contraria di "organizzazione governativa". In proposito ribadisce che la categoria delle "organizzazioni governative" comprende enti giuridici che partecipano all'esercizio dei poteri governativi o gestiscono un servizio pubblico sotto il controllo del governo. Per determinare se una data persona giuridica che non è un'autorità territoriale rientri in tale categoria occorre tenere conto del suo status giuridico e, se del caso, dei diritti che tale status le conferisce, della natura delle sue attività e del contesto in cui si svolgono, e del suo grado di indipendenza dalle autorità politiche (si veda *Radio France e altri*, decisione sopra citata, § 26).

59. Occorre distinguere il caso di specie dalla causa *R. Kačapor e altri c. Serbia* (nn. 2269/06 e altri 5, 15 gennaio 2008), e da migliaia di altre cause concernenti la responsabilità dello Stato per la mancata esecuzione di decisioni interne definitive nei confronti di società di proprietà sociale, nella quale la Corte ha ritenuto che tali società, che si trovavano in diverse fasi del processo di privatizzazione, non godessero di "sufficiente indipendenza istituzionale e operativa dallo Stato" per assolvere quest'ultimo dalle sue responsabilità ai sensi della Convenzione (si vedano *R. Kačapor e altri*, sopra citata, § 98, e, per quanto riguarda lo status delle società di proprietà sociale in Serbia, §§ 71-76, nonché, per contro, *Radiotelevisione croata c. Croazia*, nn. 52132/19 e altri 19, § 105 *in fine*, 2 marzo 2023). Il caso di specie concerne la responsabilità dello Stato per gli atti di una società pubblica rientrante in un diverso regime giuridico.

60. La Corte osserva che il debitore era stato fondato per amministrare il Parco nazionale delle montagne di Šar (si veda il paragrafo 21 *supra*). L'obiettivo principale del debitore era di agire nel pubblico interesse rappresentato dalla conservazione delle risorse naturali delle montagne di Šar e del territorio circostanze. L'amministrazione dei parchi nazionali riveste un'importanza generale e, a oggi, la loro gestione è stata affidata soltanto a società pubbliche. Il debitore è l'unica società pubblica a gestire suddetto parco nazionale. Il suo piano aziendale annuale è approvato dal Governo e inoltre devono essere approvate da quest'ultimo anche le tariffe stabilite dal debitore (si vedano i paragrafi 35 e 38 *supra*). Così, da un lato, il caso di specie è simile alla causa *JKP Vodovod Kraljevo c. Serbia* ((dec.), nn. 57691/09 e 19719/10, §§ 24-28, 16 ottobre 2018), nella quale la Corte aveva ritenuto che una società pubblica di servizi non potesse essere considerata una "organizzazione non governativa" in quanto forniva un servizio pubblico di cui deteneva il monopolio (si vedano altresì i principi generali riassunti nella causa *Slovenia c. Croazia* (dec.) [GC], n. 54155/16, §§ 76-78, 18 novembre 2020). Dall'altro lato, il caso di specie non è paragonabile alla causa *Linee Navali della Repubblica Islamica dell'Iran* (sopra citata, §§ 78-82), in cui il principale obiettivo della Corte era determinare se il ricorso fosse stato proposto da uno Stato che non era parte della Convenzione. Deve inoltre essere distinto dalla causa *Radio France e altri* (decisione sopra citata, § 26), nella quale la Corte aveva ritenuto che la società ricorrente fosse una "organizzazione non governativa" ai fini dell'articolo 34, nonostante fosse interamente di proprietà dello Stato francese e svolgesse "missioni di pubblico servizio nell'interesse generale" perché, *inter alia*, non deteneva il monopolio delle trasmissioni radio e vi era poca differenza tra Radio France e le società che gestivano stazioni radio "private", anche esse soggette a diversi vincoli giuridici e normativi (si veda altresì *Radio-Radiotelevisione croata*, sopra citata, § 105 *in fine*).

61. La Corte osserva inoltre che la nota di avvertimento inviata dal debitore al ricorrente era firmata dall'amministratore delegato di quest'ultimo in qualità di suo rappresentante ed era autenticata con il timbro ufficiale (si veda il paragrafo 19 *supra*). La Corte prende anche atto del fatto che, conformemente alla legge sulle società pubbliche del 2016, attualmente in vigore, l'amministratore delegato è un funzionario che svolge una funzione pubblica (si veda il paragrafo 36 *supra*).

62. Alla luce di quanto sopra esposto la Corte ritiene che il debitore non possa essere considerato una "organizzazione non governativa" e che il Governo convenuto debba essere ritenuto responsabile ai sensi della Convenzione degli atti dell'amministratore delegato del debitore. Segue che la presente doglianza non possa essere ritenuta incompatibile *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione. Essa inoltre non è manifestamente infondata né incorre negli altri motivi di irricevibilità elencati dall'articolo 35 della Convenzione. Deve pertanto essere dichiarata ricevibile.

B. Sul merito*1. Gli argomenti delle parti*

63. Il ricorrente ha sostenuto che consegnandogli una nota che affermava che egli aveva soddisfatto le condizioni per il licenziamento, lo Stato aveva ostacolato il suo diritto di ricorso individuale.

64. Il Governo ha osservato che il ricorrente non aveva subito nessuna conseguenza negativa. In particolare, non era stato avviato alcun procedimento disciplinare nei suoi confronti, non era stato escluso dal consiglio di vigilanza, né era stato messo in alcun altro modo in una situazione svantaggiosa a causa del ricorso che aveva presentato dinanzi alla Corte. La nota non raggiungeva un livello di severità sufficiente a farla considerare una forma di “pressione”, “intimidazione” o “persecuzione” in grado di indurre il ricorrente a ritirare o modificare il suo ricorso. Ha affermato inoltre che egli aveva potuto proporre il ricorso dinanzi alla Corte senza nessuna difficoltà, aggiungendo anche che il ricorrente avrebbe dovuto sapere che ai sensi del diritto interno “il ricorso di un dipendente dinanzi a un tribunale internazionale” non poteva costituire motivo di risoluzione di un contratto di lavoro. Anche se fosse stata adottata la decisione di risolvere il contratto di lavoro essa avrebbe potuto essere impugnata dinanzi ai tribunali interni.

2. La valutazione della Corte

65. La Corte ribadisce che è della massima importanza per il funzionamento effettivo del sistema dei ricorsi individuali istituito dall’articolo 34 che il ricorrente o il potenziale ricorrente possa comunicare liberamente con la Corte senza subire alcuna forma di pressione da parte delle autorità per spingerlo a ritirare o modificare le proprie doglianze (si vedano *Ergi c. Turchia*, 28 luglio 1998, § 105, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-IV, e *Shtukaturon c. Russia*, n. 44009/05, § 138, CEDU 2008). In tale contesto per “pressione” si intende non soltanto la coercizione diretta e i flagranti atti di intimidazione, ma anche gli altri atti o contatti indiretti impropri intesi a dissuadere o scoraggiare i ricorrenti dal perseguire un rimedio previsto dalla Convenzione. Occorre determinare se i contatti tra le autorità e il ricorrente costituiscano pratiche inaccettabili sotto il profilo dell’articolo 34 alla luce delle specifiche circostanze della causa (si veda *Kurt c. Turchia*, 25 maggio 1998, § 160, *Reports* 1998-III). A tal fine occorre tenere conto della vulnerabilità del ricorrente e della sua suscettibilità all’influenza esercitata dalle autorità (si vedano, per esempio, *Petra c. Romania*, 23 settembre 1998, § 43, *Reports* 1998-VII; *Assenov e altri c. Bulgaria*, 28 ottobre 1998, § 170, *Reports* 1998-VIII; e *Tanrikulu c. Turchia* [GC], n. 23763/94, § 130, CEDU 1999-IV).

66. La Corte osserva che al ricorrente è stato direttamente comunicato che le condizioni per il suo licenziamento erano state soddisfatte a causa del suo ricorso alla Corte e che egli sarebbe stato licenziato dal lavoro senza ulteriore preavviso o procedimento disciplinare se non avesse trasmesso copia di tutta la pertinente corrispondenza con la Corte (si veda il paragrafo 19 *supra*). Data siffatta situazione nella quale il ricorrente è stato chiaramente e direttamente minacciato, la Corte non può fare a meno di concludere che tale tipo di comunicazione costituisce “pressione” e “intimidazione”, a prescindere dal fatto che il ricorrente abbia proseguito la corrispondenza con la Corte e alla fine non sia stato licenziato dal lavoro.

67. Vi è stata conseguentemente violazione dell’articolo 34 della Convenzione.

III. SULL’APPLICAZIONE DELL’ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

68. L’articolo 41 della Convenzione recita:

“Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell’Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un’equa soddisfazione alla parte lesa.”

69. Il ricorrente non ha presentato domanda di equa soddisfazione. Di conseguenza la Corte ritiene non sia necessario accordargli alcuna somma a tale titolo.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL’UNANIMITÀ,

1. *Dichiara* ricevibile la doglianza relativa all’impedimento dell’esercizio effettivo del diritto di ricorso individuale del ricorrente e irricevibile il resto del ricorso;
2. *Ritiene* che vi sia stata violazione dell’articolo 34 della Convenzione.

Fatta in inglese e notificata per iscritto il 5 marzo 2024, in applicazione dell’articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Andrea Tamietti
Cancelliere

Gabriele Kucsko-Stadlmayer
Presidente