



Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

OSSERVATORIO SUL CONTENZIOSO EUROPEO DEI DIRITTI UMANI N. 4/2021

2. «CIÒ CHE ESCE DALLA PORTA (DEL RICORSO INDIVIDUALE) NON RIENTRA DALLA FINESTRA (DEL RICORSO INTERSTATALE)»: LA DECISIONE *SLOVENIA C. CROAZIA* DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

1. *Introduzione*

Con la decisione del 18 novembre 2020, successivamente pubblicata in data 16 dicembre del medesimo anno, la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti, Corte EDU o Corte), a maggioranza dei propri componenti, ha declinato la propria giurisdizione nell'ambito del ricorso interstatale *Slovenia c. Croazia*, aggiungendo un importante tassello circa la 'fisionomia' della procedura disciplinata ai sensi dell'art. 33 CEDU.

Trattasi di una pronuncia alquanto singolare («*unusual, yet important and also familiar*»), per utilizzare l'espressione impiegata da Mr. Jeremy McBride, consigliere della Croazia, in apertura dell'udienza di ammissibilità del ricorso; a tal proposito, si veda *Slovenia c. Croazia, ibid.*, udienza della Grande Camera, 12 giugno 2019, min. 04:29 e ss.), non tanto dal punto di vista del merito della controversia – su cui la Corte non si è neppure pronunciata –, quanto piuttosto per l'analisi dei profili procedurali, oggetto di trattazione in questa sede.

Invero, le premesse fattuali da cui prende le mosse la decisione in commento erano parzialmente note alla Corte, in quanto già considerate nella controversia *Ljubljanska Banka D.D. c. Croazia*, necessario antecedente logico al fine di meglio comprendere le ragioni e gli esiti del presente caso interstatale. Invero, nella pronuncia in esame i giudici hanno colto l'occasione per enucleare alcuni importanti principi riguardanti il rapporto intercorrente tra gli art. 33 e 34 CEDU. Più in generale, a fronte del recente incremento del contenzioso interstatale in materia di diritti umani, tale decisione offre interessanti spunti di riflessione sull'impiego della procedura di ricorso interstatale, contrastandone l'utilizzo pretestuoso e valorizzandone la *ratio* ispiratrice.

Dopo una breve ricognizione circa le circostanze fattuali poste alla base del ricorso e i rilievi operati dalla Corte nella precedente decisione individuale già rapidamente menzionata, la prima parte del presente contributo si propone di analizzare i passaggi salienti della pronuncia in commento. In particolare, l'analisi sarà dapprima concentrata sull'argomento sviluppato dalla Corte al fine di accertare, in via preliminare, la propria carenza di giurisdizione rispetto al ricorso presentato dalla Slovenia a tutela dei diritti della Banca di Lubiana. In secondo luogo, l'indagine riguarderà l'eventualità per cui uno Stato possa attivare

il meccanismo di ricorso ex art. 33 CEDU anche al fine di tutelare diritti esistenti in capo a società che, seppur private, risultano essere partecipate dal medesimo, ovvero controllate dallo Stato o da altri enti pubblici, in tutto o in parte. Ad un'attenta lettura della decisione, si noterà come tale problematica – lungi dall'aver implicazioni esclusivamente procedurali – è suscettibile di produrre ricadute anche sul piano sostanziale, prestando il fianco a riflessioni circa natura giuridica, funzioni e limiti del ricorso interstatale, nonché sull'opportunità di annoverare enti pubblici e società a partecipazione statale quali soggetti cui la Convenzione riconosce espressamente la titolarità dei diritti in essa sanciti. Infine, si formuleranno alcune considerazioni circa la rilevanza di tale decisione sull'evoluzione della giurisprudenza della Corte in materia di ricorsi interstatali.

2. *I fatti all'origine del ricorso interstatale e la pronuncia di rigetto adottata in Ljubljanska Banka D.D. c. Croazia*

La vicenda in commento trae origine dal complesso assetto bancario vigente nella Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia fino ai primissimi anni Novanta, costituito da un sistema articolato in una fitta rete di gruppi bancari equamente distribuiti su base territoriale (c.d. *associated banks*), a loro volta composti da unità giuridiche di base.

In questo contesto, la *Ljubljanska Banka D.D.* (d'ora in avanti, Banca di Lubiana) operava quale vero e proprio gruppo bancario, coordinando le attività di singole banche (c.d. *basic banks*) che, pur godendo di autonoma personalità giuridica, erano integrate nella struttura organizzativa di cui erano parte, rinunciando ad una propria autonomia operativa. Quando, grazie ad un significativo intervento di riforma, tale sistema venne definitivamente abolito, la Banca di Lubiana venne dapprima registrata quale società per azioni di diritto sloveno; successivamente, dopo esser stata sottoposta ad una generale riorganizzazione, venne nazionalizzata dalla Slovenia, che *medio tempore* aveva dichiarato la propria indipendenza. Per l'effetto, la maggior parte delle sue attività (ivi comprese eventuali passività) vennero trasferite in capo ad un nuovo istituto di credito, la *Nova Ljubljanska Banka*, a sua volta controllato da un ente governativo.

Ciò premesso, nel 2007 la Banca di Lubiana adiva la Corte EDU mediante ricorso individuale, lamentando la mancata esecuzione, da parte delle autorità giudiziarie croate, di alcuni provvedimenti pronunciati in suo favore nell'ambito di contenziosi finalizzati al recupero del credito. In punto di diritto, la ricorrente fondava le proprie doglianze sulla presunta violazione degli art. 6 (diritto ad un equo processo) e 14 (divieto di discriminazione), nonché dell'art. 1 del primo Protocollo Addizionale della Convenzione (tutela del diritto di proprietà).

Sin da subito, la Corte aveva rilevato come la Banca di Lubiana, società per azioni di diritto sloveno e dunque astrattamente riconducibile (almeno *prima facie*) alla nozione di 'organizzazione non governativa' di cui all'art. 34 CEDU, non godesse di 'sufficiente indipendenza istituzionale ed operativa dallo Stato' (cfr. Corte europea dei diritti umani, *Ljubljanska Banka D.D. c. Croazia*, cit., par. 51-54): requisito, quest'ultimo, di per sé necessario e sufficiente al fine di attribuire alla ricorrente il *locus standi* per promuovere un ricorso individuale. La ragione sottesa a tale impostazione risiedeva nell'esigenza di evitare l'inconveniente per cui uno Stato divenga al contempo ricorrente, 'sotto le vesti' della persona giuridica da esso controllata o partecipata, e convenuto nell'ambito di un medesimo giudizio. Peraltro, la Corte aveva ritenuto che il limite in questione trovasse applicazione anche laddove il ricorso provenisse da una società partecipata da uno Stato diverso da quello

contro il quale si agisce (come nel caso ivi esaminato), e ciò persino nel caso in cui essa sia controllata da uno Stato non facente parte della Convenzione (cfr. Corte europea dei diritti umani, *Islamic Republic of Iran Shipping Lines c. Turchia*, ricorso n. 40998/98, decisione del 13 dicembre 2007, par. 78-82). Di conseguenza, la Corte concluse nel senso dell'inammissibilità del ricorso individuale così come presentato dalla Banca di Lubiana, giudicato incompatibile *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione (per ulteriori dettagli riguardanti la decisione adottata nel ricorso individuale, si veda A. I. MATONTI, *Il caso Ljublianska Banka D.D. c. Croazia: le società a controllo pubblico fra legittimazione ad agire e responsabilità dello Stato*, in *Dir. um. dir. int.*, 2016(2), pp. 427-444).

L'azione promossa dalla Slovenia contro la Croazia, che ha occasionato il procedimento che qui si commenta, intendeva portare all'attenzione della Corte le violazioni derivanti dai numerosi procedimenti civili promossi, a partire dagli anni Novanta, dalla Banca di Lubiana innanzi ai tribunali croati al fine di ottenere il pieno soddisfacimento delle proprie ragioni creditorie, pregiudicate dall'insolvenza dei debitori andati in bancarotta o sottoposti ad altre procedure di liquidazione. Per tali motivi, la Slovenia lamentava innanzi alla Corte la violazione di una serie di diritti fondamentali esistenti in capo alla Banca di Lubiana, con specifico riferimento agli art. 6, par. 1 (diritto ad un equo processo), 13 (diritto ad un ricorso effettivo) e 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione, nonché all'art. 1 (protezione della proprietà) del primo Protocollo Addizionale.

La Slovenia fondava le proprie doglianze sul presupposto di un'intrinseca diversità tra le due tipologie di ricorso, interstatale ed individuale, disciplinate dalla Convenzione. Invero, pur giustificando il rigetto del precedente ricorso individuale presentato dalla Banca di Lubiana in virtù della sua natura di organizzazione 'governativa', lo Stato ricorrente rilevava come la carenza di legittimazione ad agire *ex art. 34 CEDU* non dovesse in ogni caso pregiudicare la titolarità di diritti fondamentali. Dunque, nell'ipotesi in cui ad una persona giuridica (nel caso di specie, una società per azioni) non sia consentito promuovere la procedura individuale in quanto non abilitata a tal fine ai sensi dell'art. 34 CEDU, uno Stato deve considerarsi pienamente legittimato ad agire a tutela di tali diritti mediante ricorso interstatale. In tal senso, l'assenza di *locus standi* di un determinato soggetto giuridico ai sensi dell'art. 34 CEDU dovrebbe, a rigore, essere nettamente distinta dalla titolarità dei diritti riconosciuti dalla Convenzione (*ivi*, par. 53). Dunque, la Slovenia concludeva che un'entità giuridica non qualificabile come 'organizzazione non governativa' art. 34 CEDU potesse comunque godere a pieno titolo dei diritti sanciti dalla Convenzione. Quanto appena osservato troverebbe, a parere dello Stato ricorrente, ulteriore riscontro nel dato letterale dell'art. 1 CEDU, secondo cui le Alte Parti contraenti si impegnano a garantire a chiunque – 'everyone' – sia sottoposto alla loro giurisdizione i diritti e le libertà menzionati nella Convenzione. Ancora, si rilevava come il termine 'everyone' viene altresì impiegato nel testo dell'art. 6, mentre l'art. 1 del Primo Protocollo Addizionale reca al suo interno l'espressione 'every natural or legal person' (*ivi*, par. 55).

Ad avviso della Croazia, invece, la vicenda alla base del ricorso interstatale in commento aveva ad oggetto esclusivamente l'interesse economico della Slovenia, ritenendo che la Banca di Lubiana non poteva vantare alcun diritto sancito dalla Convenzione, trattandosi di un soggetto pubblico, per giunta direttamente controllato dalle autorità governative slovene. Secondo le autorità croate, mediante il ricorso in esame lo Stato ricorrente stava operando un uso distorto dello strumento del ricorso interstatale, impiegato al fine di «*turn the Court into a platform for resolution of an unresolved inter-State dispute, which is contrary to the meaning and purpose of the Convention as a human rights treaty*» (*ivi*, par. 52). Di conseguenza,

lo Stato convenuto sollevò un duplice ordine di obiezioni preliminari: anzitutto, si sottolineava la totale incompatibilità del ricorso con il dettato dell'art. 33 CEDU, per le ragioni poc'anzi esposte; in secondo luogo, se ne chiedeva il rigetto per inosservanza delle due condizioni di ricevibilità previste ex art. 35, par. 1 CEDU, vale a dire il previo esaurimento delle vie di ricorso interno e il termine di sei mesi.

3. La decisione della Grande Camera: profili procedurali

In punto di ricevibilità del ricorso interstatale, il ragionamento della Corte EDU muove dall'analisi della prima obiezione sollevata dalla Croazia, e segnatamente se l'esistenza (o meno) di diritti in capo alla Banca di Lubiana rappresenti una problematica di ammissibilità del ricorso ovvero, come sembra più plausibile, attenga a specifici profili di competenza.

Preliminarmente, i giudici di Strasburgo hanno ritenuto opportuno effettuare una rapida disamina del dato letterale dell'art. 35 CEDU, rilevando come tale norma parrebbe 'scomponibile' in due blocchi separati. Invero, mentre il par. 1 appare connotato da un taglio più generale, essendo ugualmente riferibile a ricorsi tanto individuali quanto interstatali, i parr. 2 e 3 contengono previsioni il cui ambito di applicazione è limitato *expressis verbis* alla procedura di cui all'art. 34 CEDU. Per l'effetto, stante l'assenza di qualsivoglia riferimento al meccanismo di ricorso interstatale, la Slovenia riteneva di poter qualificare tale silenzio come implicante una sostanziale inapplicabilità, all'art. 33 CEDU, di condizioni procedurali ulteriori rispetto a quelle di carattere generale contenute nella prima parte dell'art. 35 CEDU. Sul punto, la Corte ha dapprima riconosciuto la validità di quanto sostenuto dalla Slovenia, precisando come, in linea di principio, un ricorso interstatale dev'essere ritenuto inammissibile soltanto laddove presentato in violazione della regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne, nonché oltre il periodo di sei mesi dall'adozione della decisione definitiva di diritto interno (*ivi*, par. 40).

Tuttavia, dopo aver operato tali premesse, la Corte non ha mancato di rilevare che le disposizioni di carattere procedurale contenute nella Convenzione, lungi dall'essere concepite in maniera restrittiva, sono suscettibili di (e, anzi, devono) essere applicate estensivamente, consentendo di effettuare un esame preliminare dei contenuti del ricorso interstatale anche al di fuori delle condizioni di procedibilità previste ex art. 35, par. 1 CEDU. Pertanto, in ossequio ai principi di diritto internazionale generale riguardanti l'interpretazione dei trattati, nonché alla luce dei criteri che presiedono il corretto esercizio della funzione giurisdizionale dei tribunali internazionali (*ivi* compreso il principio di economia processuale), l'esplicito riferimento dell'art. 35 CEDU alla procedura individuale non impedisce alla Corte di valutare, già nella fase preliminare del giudizio, la ricevibilità di un ricorso interstatale, potendone dichiarare l'inammissibilità «*if it is clear, from the outset, that it is wholly unsubstantiated, or otherwise lacking the requirements of a genuine allegation in the sense of Article 33 of the Convention*» (*ivi*, par. 41).

A conferma di tale impostazione, i giudici hanno menzionato diversi precedenti, in occasione dei quali le istituzioni della Convenzione – la Commissione europea dei diritti umani, prima, e la Corte EDU, poi – si sono pronunciate, già nella fase di ammissibilità dei ricorsi interstatali sottoposti alla loro cognizione, sulle più disparate questioni preliminari. A titolo di esempio, basti pensare alla verifica della competenza territoriale della Corte, ovvero all'esistenza, *prima facie*, della giurisdizione nei confronti dello Stato convenuto o, ancora, all'accertamento, sempre *prima facie* e sulla base delle evidenze fornite dagli Stati in controversia, della violazione di una o più norme della Convenzione. Sul punto, dunque, la

decisione in commento parrebbe inserirsi a pieno titolo nell'oramai consolidata giurisprudenza della Corte EDU che, sebbene in assenza di un'esplicita previsione che consenta di rigettare un ricorso interstatale laddove esso integri un «*abuse of right of petition*», è perfettamente legittimata ad esaminare, già nella fase prodromica del giudizio, il contenuto di una domanda *ex art. 33 CEDU*, sull'assunto secondo cui «*the right to bring proceedings before an international instance must not be manifestly misused*» (*ivi*, par. 42).

Ciò premesso, si evince come la Corte non sia tenuta ad esaminare preliminarmente le condizioni di ricevibilità di un ricorso, sia esso individuale ovvero interstatale, previste *ex art. 35 CEDU*, potendo anzi decidere di conferire priorità ad altre obiezioni sollevate dalle parti.

Nel caso che si commenta, l'esame preliminare dei profili di giurisdizione ha effettivamente condotto la Corte a rigettare il ricorso promosso dalla Croazia, e ciò senza neppure pronunciarsi sulla ricevibilità del medesimo. Invero, la Corte EDU ha ritenuto opportuno declinare la propria giurisdizione, sul presupposto secondo cui l'art. 33 CEDU, interpretato armonicamente con le altre disposizioni della Convenzione, non consente di esaminare nel merito un ricorso interstatale presentato al fine di denunciare la violazione di diritti esistenti in capo ad una persona giuridica non classificabile quale 'organizzazione non governativa', cui dunque non è riconosciuta la facoltà di ricorrere individualmente. Ad avviso della Corte, dal momento che la Convenzione parrebbe riconoscere diritti fondamentali solo ed esclusivamente a tutela di persone fisiche, individualmente o collettivamente considerate, uno Stato non può agire mediante ricorso interstatale al fine di far valere prerogative di un'entità che non è titolare di diritti in forza del dettato convenzionale, e che per tale motivo non soddisfa i requisiti soggettivi annoverati dall'art. 34 CEDU.

Ne deriva che l'assenza di diritti fondamentali in capo alla Banca di Lubiana, così come prospettata dalla Croazia, non costituisce una questione di ammissibilità 'in senso stretto' del ricorso interstatale dal momento che, secondo quanto previsto *ex art. 33 CEDU*, la Slovenia – al pari di qualsiasi Alta Parte contraente – è «*undoubtedly entitled to submit an inter-State application*» (*ivi*, par. 43). Sul punto, i giudici di Strasburgo hanno correttamente rilevato come la problematica sollevata dal presente ricorso interstatale, e segnatamente se la Convenzione sia o meno idonea a riconoscere diritti fondamentali a società controllate o partecipate dallo Stato, «*goes beyond the boundaries of the Convention mechanism, and touches upon a general issue of international law*» (*ivi*, par. 44). Pertanto, nel caso in esame la Corte ha ravvisato l'esistenza di una controversia riguardante la propria giurisdizione: in ossequio al generale principio 'Kompetenz-Kompetenz' di cui all'art. 32, par. 2 CEDU, la risoluzione della suddetta disputa può avvenire durante qualsiasi fase del procedimento, senza che vi sia la necessità di operare un giudizio, sia esso positivo o negativo, circa l'ammissibilità del ricorso.

4. Oggetto e finalità del ricorso interstatale tra tutela del c.d. public order of Europe e protezione diplomatica: tertium non datur?

Operati tali rilievi di natura eminentemente procedurale, la Corte ha rivolto la propria attenzione al c.d. 'elephant in the room' della pronuncia in commento: vale a dire, se ed in quale misura il meccanismo di ricorso interstatale di cui all'art. 33 CEDU consenta ad uno Stato di far valere in giudizio la violazione di diritti esistenti in capo ad un soggetto non qualificabile quale 'organizzazione non governativa' *ex art. 34 CEDU*. Disconoscendo tale eventualità, la Croazia fondava le proprie argomentazioni sull'esistenza di due differenti categorie di ricorso interstatale, il cui contenuto è stato progressivamente identificato dalla giurisprudenza della Corte (sul punto, Corte europea dei diritti umani, [Cipro c. Turchia, Equa Soddisfazione \[GC\]](#),

ricorso n. 25781/94, sentenza del 12 maggio 2014, par. 44-45; [Georgia c. Russia \(I\), Equa Soddisfazione \[GC\]](#), ricorso n. 13255/07, sentenza del 31 gennaio 2019, par. 21). Invero, dal momento che la quasi totalità delle disposizioni procedurali previste dalla Convenzione recano al proprio interno un esplicito riferimento all'art. 34 CEDU, l'oggetto, la finalità ed i limiti del ricorso interstatale emergono soltanto in via residuale, esigendo un intervento di puntualizzazione da parte della Corte medesima.

Anzitutto, già con riferimento al precedente art. 24 CEDU, la procedura di ricorso interstatale, attualmente disciplinata all'art. 33 CEDU, è stata inizialmente definita come una non meglio specificata – «*unqualified*» – prerogativa dello Stato di sottoporre alla Corte qualsiasi violazione presunta della Convenzione. Trattasi, tuttavia, di un diritto che conosce alcune limitazioni: secondo quanto statuito dalla Commissione EDU e anche dalla Corte successivamente, il meccanismo di ricorso interstatale era stato specificamente previsto dalle Alte Parti contraenti quale strumento orientato al «*collective enforcement*» dei diritti riconosciuti dalla Convenzione, rifuggendo qualsivoglia logica di contenzioso tra Stati e perseguendo la salvaguardia dell'ordine pubblico europeo (cfr. Commissione europea dei diritti umani, [Austria c. Italia](#), ricorso n. 788/60, decisione dell'11 gennaio 1961, p. 17 ss.; sul punto, si veda anche “Article 33. Inter-State cases”, in W. A. SCHABAS, *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford, 2015, p. 723 ss., p. 726). Nondimeno, la procedura *ex art. 33* CEDU è stata esperita con successo anche in altri contesti: invero, non sono mancati ricorsi interstatali instaurati da uno Stato al fine di tutelare i diritti di individui posti sotto la propria giurisdizione, secondo uno schema per certi versi assimilabile all'istituto della protezione diplomatica ([Cipro c. Turchia \[GC\]](#), cit., *Concurring Opinion* del giudice Pinto de Albuquerque, condivisa dal giudice Vučinić, par. 4).

Con riferimento a tale ultima categoria, le analogie con la procedura individuale appaiono più evidenti: in tali ipotesi, infatti, lo Stato non promuove l'interesse comune sancito dalla Convenzione, ma agisce quale titolare di un interesse diretto, nella misura in cui «*the same matters may also be the subject of individual applications*» (cfr. [Cipro c. Turchia \[GC\]](#), ricorso n. 25781/94, report della Commissione EDU, 4 giugno 1999, par. 77). Sul punto, si osserva come la finalità del ricorso interstatale si discosta sensibilmente dalla tradizionale concezione della protezione diplomatica, così come concepita e successivamente sviluppata nel diritto internazionale. Invero, tale istituto – interpretato dalla giurisprudenza alla stregua di una *c.d. fictio iuris* (cfr. Corte permanente di giustizia internazionale, caso delle Concessioni Mavrommatis in Palestina, [Grecia c. Regno Unito](#), sentenza del 30 agosto 1924, Eccezione Preliminare, p. 12; sul punto, v. A. VEERMER-KÜNZLI, *As If: The Legal Fiction in Diplomatic Protection*, in *EJIL*, 2007(18), pp. 37-68) – consentiva allo Stato di farsi carico della causa di uno o più dei suoi cittadini dinanzi ad una giurisdizione internazionale, facendo nondimeno valere un diritto sempre proprio, e mai invece dell'individuo. Tale paradigma è stato progressivamente scardinato dalla medesima Corte internazionale di giustizia, che in occasione di importanti pronunce (v. Corte internazionale di giustizia, [Germania c. Stati Uniti d'America](#), sentenza del 27 giugno 2001, *I.C.J. Reports* 2001, p. 466.; [Messico c. Stati Uniti d'America](#), sentenza del 31 marzo 2004, *I.C.J. Reports* 2004, p. 12) è giunta a riconoscere la piena ammissibilità di ricorsi *c.d. misti*, mediante i quali lo Stato può agire al fine di far valere non soltanto un proprio diritto, ma anche prerogative eminentemente individuali.

Come si vedrà, il ricorso interstatale parrebbe 'animato' da una *ratio* diametralmente opposta rispetto a quella poc'anzi illustrata. All'interno del sistema CEDU, infatti, gli unici titolari di diritti fondamentali stabiliti dalla Convenzione sono gli stessi soggetti cui è riconosciuta la facoltà di agire mediante ricorso individuale. Oltre a ciò, si osserva come la

procedura di ricorso *ex art. 33 CEDU* può essere attivata dallo Stato in favore di qualsiasi individuo sottoposto alla propria giurisdizione, e ciò a prescindere da eventuali requisiti di cittadinanza o nazionalità.

Operata tale doverosa precisazione, la Croazia riteneva che la procedura interstatale in commento dovesse essere ricondotta entro la categoria dei ricorsi ispirati al modello della protezione diplomatica, dal momento che non vi era prova alcuna del fatto che i provvedimenti pronunciati dai tribunali interni con riguardo al *locus standi* della Banca di Lubiana nei procedimenti civili ed esecutivi fossero suscettibili di minacciare in concreto l'ordine pubblico europeo. Di conseguenza, in ragione del silenzio serbato dall'art. 34 CEDU circa l'attribuzione della qualità di vittima a persone giuridiche non qualificabili come 'organizzazioni non governative', lo Stato convenuto domandava il rigetto del ricorso interstatale promosso dalla Slovenia, in quanto esorbitante rispetto alla giurisdizione attribuita dalla Convenzione alla Corte EDU. D'altro canto, pur riconoscendo che non tutti i soggetti giuridici possono legittimamente beneficiare delle garanzie sostanziali e procedurali previste dalla Convenzione, la Slovenia evidenziava invece l'esistenza di un'intrinseca eterogeneità tra le due tipologie di ricorso, affermando che «*different criteria should apply to individual and inter-State applications*» (*ivi*, par. 64). Pertanto, l'unica categoria di soggetti a tutela dei quali uno Stato non potrebbe legittimamente agire mediante *ex art. 33 CEDU* è costituita dagli organismi governativi propriamente intesi, istituiti e disciplinati secondo il diritto pubblico, inseriti nell'assetto organizzativo dello Stato e deputati allo svolgimento di funzioni collettive.

La Corte ha dimostrato di non essere persuasa dalla ricostruzione operata dalla Slovenia, e ciò in ragione della peculiare natura della Convenzione: invero, essa rappresenta uno strumento giuridico finalizzato all'esclusiva tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, per tale intendendosi qualsiasi persona, fisica o giuridica, cui attribuire la qualifica di vittima secondo il dato letterale dell'art. 34 CEDU. Per l'effetto, anche nell'ambito di un ricorso interstatale, è sempre l'individuo, e non invece lo Stato, che può lamentare la violazione di una o più disposizioni a suo danno. Ne consegue che né le Alte Parti contraenti, né tantomeno le organizzazioni governative eventualmente inserite nel loro apparato istituzionale possono essere considerate titolari di diritti sostanziali (*ivi*, par. 66).

Quanto appena esposto dev'essere necessariamente interpretato alla luce della distinzione, sopra richiamata e reiterata dalla Corte medesima (*ivi*, par. 67), tra ricorsi interstatali ispirati alla salvaguardia dell'ordine pubblico europeo, da un lato, e ricorsi interstatali promossi per tutelare uno o più individui i cui diritti risultano lesi dalla condotta di un altro Stato parte, dall'altro. Se è vero che con riferimento a tale ultima categoria lo Stato non può considerarsi titolare di alcun diritto proprio, agendo ad esclusiva tutela dei soggetti sottoposti alla propria giurisdizione, ci si può nondimeno interrogare se lo stesso valga con riferimento alla prima tipologia di ricorso interstatale. Sul punto, alcuni autori hanno ravvisato analogie significative tra il concetto di c.d. '*public order of Europe*' e il c.d. '*international public order*', quest'ultimo presidiato da obblighi *erga omnes* la cui osservanza può essere pretesa da qualsiasi Stato, sia esso direttamente leso ovvero soltanto '*indirect affected*', transcendendo la sfera individuale tipicamente caratterizzante i diritti umani (cfr. A. ORAKHELASHVILI, *The European Convention on Human Rights and International Public Order*, in *Camb. YB. Eur. Leg. St.*, 2003(5), pp. 237 ss., pp. 250-251).

Stante quanto sopra, è stato rilevato come l'individuazione di due differenti *species* appartenenti al più ampio *genus* del ricorso interstatale costituisca il frutto di un'impostazione meramente teorica, smentita da una prassi sempre più eterogenea che rende difficoltoso e

controproducente qualsiasi tentativo di classificazione (in tal senso, Corte europea dei diritti umani, *Cipro c. Turchia* [GC], cit., *Partly Concurring and Partly Dissenting Opinion* del giudice Casadevall). Invero, la recente prassi è stata altresì caratterizzata dall'impiego della procedura interstatale nell'ambito di conflitti armati transfrontalieri, cui spesso si riconnettono dispute riguardanti l'applicazione (extra)territoriale della Convenzione. A titolo esemplificativo, basti pensare ai plurimi ricorsi avviati dalla Georgia nei confronti della Russia per ciò che concerne il secondo conflitto in Ossezia del Sud; ancora, alle altrettante procedure instaurate dall'Ucraina contro la Russia con riguardo alla Crimea; infine, ai più recenti 'ricorsi incrociati' instaurati tra Armenia e Azerbaigian relativamente alla situazione del Nagorno-Karabakh, che ha implicato anche un coinvolgimento della Turchia. Quanto a tale tipologia di controversie, non è chiaro se ed in quale misura lo Stato possa vantare un proprio interesse nella controversia, 'ulteriore' rispetto alla tutela dei diritti fondamentali dell'individuo. A tal proposito, alcuni autori non hanno mancato di evidenziare, ed anzi valorizzare, la struttura c.d. ibrida dei ricorsi interstatali, cui riconnettere funzioni 'pubbliche' di applicazione collettiva dei diritti umani e funzioni 'private' caratterizzanti ciascun meccanismo di risoluzione delle controversie tra Stati (sul punto, si veda I. RISINI, *The Inter-State Application under the European Convention on Human Rights: Between Collective Enforcement of Human Rights and International Dispute Settlement*, Leiden, 2018, pp. 171 ss.).

A fronte del corrente dibattito circa la natura giuridica del ricorso interstatale, la decisione in commento sembra aver confermato l'impostazione 'duale' di cui sopra, anzi circoscrivendo ulteriormente l'ambito di applicazione dello strumento di cui all'art. 33 CEDU. Invero, come osservato da alcuni commentatori (cfr. STOPPIONI E., BAILLET O., [Op-Ed: Expanding on the Privatisation of the Inter-State Application: the ECtHR's decision in the Slovenia v. Croatia case](#), 22 dicembre 2020), i giudici di Strasburgo hanno ritenuto opportuno impiegare un argomento di diritto internazionale generale – vale a dire, la particolare natura 'universale' riconosciuta ai trattati in materia di diritti umani – per affermare l'esistenza di una «*direct systemic correlation between Articles 33 and 34 of the Convention*» (*ivi*, par. 76), pur trattandosi di due meccanismi di ricorso presidiati da regole procedurali che differiscono tra loro in maniera piuttosto evidente.

In virtù di quanto sopra esposto, la Corte ha ritenuto opportuno declinare la propria giurisdizione, dal momento che l'art. 33 CEDU, interpretato armonicamente con le altre disposizioni della Convenzione, non consente di esaminare nel merito un ricorso interstatale presentato al fine di denunciare la violazione dei diritti esistenti in capo ad una persona giuridica non classificabile quale organizzazione non governativa, cui non è riconosciuta la facoltà di ricorrere individualmente. In questo senso, parrebbe potersi dire che, allo stato, la procedura di ricorso interstatale non può in alcun modo essere utilizzata per 'aggirare' i requisiti di cui all'art. 34 CEDU, ampliando in materia abusiva ed ingiustificata la categoria di individui ed enti cui la Convenzione riconosce diritti e libertà fondamentali in via esclusiva.

5. Società a partecipazione pubblica o controllate dallo Stato quali titolari di diritti fondamentali: giurisprudenza di Strasburgo e Lussemburgo a confronto

Per ciò che concerne la legittimazione ad agire accordata dalla Convenzione a soggetti pubblici quali organi di governo ovvero società controllate o partecipate dallo Stato, si osserva che la giurisprudenza della Corte EDU sul punto, pur negando categoricamente a tali soggetti qualsivoglia possibilità di ricorso ex art. 34 CEDU, offre una panoramica alquanto eterogenea sul concetto di 'organizzazione governativa', delineando parametri e

requisiti suscettibili di essere applicati in maniera piuttosto elastica.

Nella pronuncia in commento, la Corte ha specificato – menzionando diversi precedenti riguardanti la possibilità di attribuire allo Stato le condotte poste in essere da soggetti non formalmente qualificati quali ‘organi di Stato’ – che tale definizione è suscettibile di ricomprendere tutte le persone giuridiche coinvolte nell’esercizio di funzioni pubbliche, in maniera diretta oppure anche soltanto mediante la fornitura di beni e servizi sotto l’immediato controllo dello Stato, indipendentemente dal grado di autonomia di cui tali enti beneficiano nei confronti delle autorità centrali. Affinché una persona giuridica possa o meno considerarsi titolare dei diritti e delle libertà fondamentali, dunque, non è sufficiente che la medesima costituisca un’entità giuridica indipendente secondo il diritto interno. In tal senso, è altresì necessario considerare i diritti e gli obblighi derivanti dallo *status* giuridico riconosciuto, la natura dell’attività posta in essere, il contesto in cui la medesima viene svolta, nonché il grado di indipendenza dalle autorità centrali, tra gli altri requisiti (*ivi*, par. 78). Nondimeno, i giudici hanno dimostrato di poter interpretare tali parametri in maniera dinamica, adottando un approccio *case-by-case*. Ad esempio, in occasione di una controversia riguardante un’emittente radiofonica francese, la Corte affermò che la società ricorrente potesse essere considerata «*private enough*» al fine di instaurare un ricorso individuale *ex art. 34 CEDU*, dal momento che la medesima godeva di sufficiente autonomia istituzionale; ciò a prescindere dalla circostanza secondo cui tale società risultava interamente finanziata mediante fondi statali, destinati all’espletamento di un pubblico servizio (cfr. Corte europea dei diritti umani, *Radio France e altri c. Francia*, ricorso n. 53984/00, decisione del 23 settembre 2003, par. 26). Allo stesso modo, considerando equipollenti i principi poc’anzi esposti, la Corte ha ritenuto che una società commerciale, pur essendo detenuta dallo Stato iraniano, poteva ben essere qualificata alla stregua di organizzazione non governativa *ex art. 34 CEDU*, in quanto non adibita allo svolgimento di pubbliche funzioni, nonché in ragione di un sufficiente grado di indipendenza finanziaria e giuridica (a tal proposito, Corte europea dei diritti umani, *Islamic Republic of Iran Shipping Lines c. Turchia*, cit., par. 80-81).

Tuttavia, al fine di dirimere la controversia in esame, la Corte ha ritenuto opportuno uniformarsi ad una serie di precedenti pronunce, relative all’ammissibilità dei ricorsi presentati dalle c.d. *socially owned enterprises*. Trattasi di imprese la cui peculiarità risiede nel fatto di essere integralmente assoggettate al controllo pubblico, in ossequio ad una visione di matrice spiccatamente comunista, con la conseguenza che qualsiasi attività dalle medesime espletata risulta riconducibile all’alveo organizzativo dello Stato, anche laddove esse abbiano agito in qualità di organismi privati (*ex multis*, Corte europea dei diritti umani, [R. Kacapor ed altri c. Serbia](#), ricorsi n. 2269/06, n. 3041/06, n. 3042/06, n. 3043/06, n. 3045/06, n. 3046/06, sentenza del 15 gennaio 2008, par. 98; [Zastava It Turs c. Serbia](#), ricorso n. 24922/12, decisione del 9 aprile 2013, par. 22; [Marinković c. Serbia](#), ricorso n. 5353/11, sentenza del 22 ottobre 2013, par. 37). In un passaggio significativo della decisione in commento, riportandosi a quanto già osservato in occasione del già menzionato ricorso individuale *Ljubljanska Banka D.D. c. Croazia* (il quale, a sua volta, aveva rielaborato quanto statuito in *Ališić*; cfr. Corte europea dei diritti dell’uomo, [Ališić ed altri c. Bosnia-Erzegovina, Croazia, Serbia, Slovenia e Repubblica di Macedonia \[GC\]](#), ricorso n. 60642/08, sentenza del 16 luglio 2014), la Corte ha ribadito come la Banca di Lubiana «*does not enjoy sufficient institutional and operational independence from the State and must, for the purposes of Article 34 of the Convention, be regarded as a governmental organization*» (*ivi*, par. 74).

Quest’ultimo profilo parrebbe essere particolarmente interessante, dal momento che la Corte di giustizia dell’Unione europea – in maniera ‘ostinata e contraria’ rispetto alla

granitica giurisprudenza della Corte EDU, anche se limitatamente alle previsioni di natura procedurale – ha invece riconosciuto ai suddetti organismi un vero e proprio diritto di difesa, ampliando lo spettro dei soggetti titolari di diritti fondamentali anche a favore delle autorità semi-pubbliche (cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, [Bank Melli Iran c. Consiglio dell'Unione europea](#), caso C-548/09 P, sentenza del 16 novembre 2011, par. 69-70; [Consiglio dell'Unione europea c. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co. Tebran](#), caso C-348/12 P, sentenza del 28 novembre 2013, par. 50-51; [Petro Suisse Intertrade Co. SA c. Consiglio dell'Unione europea](#), casi riuniti T-156/13 e T-373/14, sentenza del 18 settembre 2015, par. 39; [Consiglio dell'Unione europea c. Bank Mellat](#), caso C-176/13 P, sentenza del 18 febbraio 2016, par. 48-52). Sebbene permangano ancora dubbi circa l'opportunità di riconoscere diritti fondamentali in capo ad organismi pubblici *tout-court* (in senso contrario, cfr. S. GREER, J. GERARDS, R. SLOWE (a cura di), *Human Rights in the Council of Europe and the European Union: Achievements, Trends and Challenges*, Cambridge, 2018, pp. 293 ss., p. 312), è evidente come, allo stato, all'interno del medesimo spazio giuridico europeo sussistano due differenti (ed anzi, parzialmente contrapposte) concezioni inerenti alla titolarità di diritti fondamentali, a testimonianza della non perfetta compatibilità tra Convenzione e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (c.d. Carta di Nizza), caratterizzate da contenuti affini ed ambiti di applicazione divergenti. Problematica, questa, che si inserisce nel più ampio dibattito riguardante l'adesione dell'Unione europea alla CEDU, accrescendone la (già elevata) complessità.

6. Considerazioni conclusive

In estrema sintesi, può dunque concludersi che la decisione in commento, definita 'rivoluzionaria' da alcuni autori (in tal senso, M. STAVRIDIS, *Slovenia v. Croatia: A New Admissibility Criterion for Inter-State Applications under the ECHR?*, in [EJIL:Talk!](#), 6 gennaio 2021), rappresenta senz'altro un significativo passo in avanti nella procedura di valutazione dell'ammissibilità dei ricorsi interstatali operata dalla Corte. Per la prima volta nella giurisprudenza di Strasburgo, i giudici hanno espressamente ravvisato l'esistenza di una correlazione tra le due procedure di ricorso individuale ed interstatale, attivando un vaglio prodromico che trascende le condizioni di ricevibilità sancite *ex art.* 35, par. 1 CEDU. Tuttavia, la Corte è giunta ad individuare tale correlazione a dispetto del silenzio serbato sul punto dalla Convenzione; quest'ultima, infatti, nulla prevede circa una possibile interazione tra le due tipologie di ricorso, lasciando anzi intendere una loro reciproca autonomia.

Sebbene di sicuro interesse per ciò che concerne gli aspetti procedurali, la pronuncia in commento presenta evidenti limiti dal punto di vista sostanziale. Secondo quanto emerge dal caso in esame, infatti, il ricorso interstatale parrebbe essere costruito ad 'immagine e somiglianza' dell'omologo individuale, pur in assenza di specifiche disposizioni che depongono in tal senso. Se, allo stato, l'utilizzo del ricorso interstatale parrebbe giustificarsi soltanto per preservare il c.d. '*public order of Europe*' o tutelare diritti individuali, ci si dovrà interrogare circa la fisionomia di quei ricorsi proposti nell'ambito di conflitti armati transnazionali, rispetto ai quali occorre verificare se ed in quale misura uno Stato possa vantare un interesse peculiare, 'svincolato' sia dalla salvaguardia degli individui, sia dalla complessiva architettura del sistema convenzionale.

Inoltre, pur avendo espressamente disconosciuto la possibilità di agire *ex art.* 33 CEDU a tutela di società a partecipazione pubblica, non è ancora chiaro entro quali limiti queste ultime possano godere di diritti fondamentali, soprattutto se si considera la flessibilità del

criterio di ‘sufficiente indipendenza istituzionale ed operativa’ enucleato nei menzionati precedenti giurisprudenziali.

In definitiva, la decisione in esame, se per certi versi può essere considerata un significativo approdo nella giurisprudenza della Corte, costituisce soltanto un punto di partenza nell’ottica di meglio definire la natura dei ricorsi interstatali, le cui potenzialità (in tal senso, cfr. G. ULFSTEIN., I. RISINI, *Inter-State Applications under the European Convention on Human Rights: Strengths and Challenges*, in [EJIL:Talk!](#), 24 gennaio 2020) attendono di essere, se del caso, definitivamente espresse.

VERONICA BOTTICELLI