

# Giusto processo e principio di autosufficienza del ricorso: la Corte EDU e il formalismo della Cassazione

Sergio Galleano

*Avvocato giuslavorista in Milano e Roma*

Sommario: 1. La Cedu. – 2. Art. 6§1: il diritto ad un giusto processo – 3. I casi esaminati nella sentenza. – 4. La questione oggetto dei ricorsi. – 5. – I limiti al ricorso per cassazione in Italia – 6. Il principio di autosufficienza. – 7. Il giudizio della Corte sull'autosufficienza. – 8. I tre casi esaminati. - 9. La replica della Cassazione con la sentenza 4 marzo 2022 n. 7186/2022.

## 1. La Cedu.

La Corte europea dei diritti dell'uomo è stata istituita nel 1959 per previsione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà personali<sup>1</sup>, siglata nel 1950.

Di tale convenzione e dei numerosi protocolli che l'hanno integrata negli anni, la Corte cura l'applicazione nei 57 stati aderenti al Consiglio d'Europa<sup>2</sup>, organismo fondato il 5 maggio 1949 con il Trattato di Londra, con il fine di superare, dopo lo shock del secondo conflitto mondiale, i dissidi che da sempre hanno anche dato luogo a guerre tra le varie nazioni del vecchio continente.

La Corte è un organo giurisdizionale che controlla l'applicazione della Convenzione e si pronuncia sulle sue violazioni ad istanza di ciascuno degli stati aderenti o di singoli, anche cittadini di stati non aderenti alla convenzione ma che si trovino al loro interno: la Convenzione, infatti, tutela tutti coloro che si trovano nel territorio degli stati aderenti.

Gli Stati firmatari della Convenzione si sono impegnati a dare esecuzione alle decisioni della Corte europea<sup>3</sup>. Il controllo sull'adempimento di tale obbligo è rimesso al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa<sup>4</sup>.

Il criterio che guida la sua attività è sintetizzabile nella tutela dei diritti dell'uomo, della democrazia parlamentare e garanzia del primato del diritto.

La Corte, formata di tanti giudici quanti sono gli stati firmatari della convenzione accerta, con sentenza vincolante per tutti gli stati aderenti, la violazione del caso specifico sottoposto alla sua attenzione<sup>5</sup>.

---

1 Sulla quale v. U. Villani, *Dalla dichiarazione universale alla convenzione europea dei diritti*, Cacucci editore, 2015.

2 Per approfondimenti v. il sito ufficiale alla voce «chi siamo» al link: <https://www.coe.int/it/web/about-us/who-we-are>.

3 V. M. Fiori, *L'esecuzione delle sentenze nel sistema convenzionale: profili teorici e pratici*, in F. Buffa, M.G. Civinini, (a cura di), op. cit.

4 Il Comitato dei ministri è l'organo decisionale del Consiglio d'Europa, è composto dai Ministri degli Affari esteri di tutti gli Stati membri o dai loro delegati permanenti a Strasburgo. Il Comitato dei Ministri Determina la politica dell'Organizzazione, approva il Suo Bilancio ed il Programma di attività; v. <https://www.coe.int/it/web/about-us/structure>.

5 Da segnalare, per quanto attiene l'Italia, a cura dell'Avvocatura della Camera dei deputati italiana - Osservatorio sulle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo concernenti lo Stato italiano*, Quaderno n. 16, anno 2019, reperibile al sito: <https://www.camera.it/temiap/2020/07/27/OCD177-4513.pdf>.

Alla Corte è possibile ricorrere secondo il principio della sussidiarietà, ovvero all'avvenuto esaurimento delle vie giurisdizionali interne.

Il protocollo n. 16 del 3 ottobre 2013, ad oggi entrato in vigore per 15 stati, ma non ancora ratificato dall'Italia<sup>6</sup>, prevede ora la possibilità di interrogare preventivamente la Corte di Strasburgo, prevedendo che le Corti supreme di uno Stato parte della Convenzione europea possano, nel corso del giudizio avanti a loro pendente, chiedere alla Grande Camera un parere sull'interpretazione o sull'applicazione di una norma CEDU e dei suoi protocolli addizionali, sospendendo il procedimento interno in attesa della decisione della Corte Edu<sup>7</sup>.

## 2. L'art. 6§1: il diritto ad un giusto processo

L'art. 6§1 della Carta europea dei diritti dell'uomo prevede che ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, precisa che la sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale, quando lo esigono gli interessi dei minori, la protezione della vita privata delle parti in causa o rischio di pregiudizio agli interessi della giustizia.

La norma è ritenuta applicabile in ogni stato e grado del giudizio pendente nei singoli stati. Dunque, anche in quello di terzo grado che, normalmente riguarda l'esame della conformità alla legge della o delle sentenze precedenti che decidono nel merito la causa. L'istituzione di un'ulteriore fase nomofilattica nel giudizio nazionale dopo quella di merito non è obbligatoria, ma ove prevista, non si sottrae ai principi generali stabiliti dall'art. 6 della Carta.

L'accesso all'ultimo grado, in relazione alla natura dello scopo, è generalmente regolamentato e limitato nel suo oggetto e nelle sue forme attraverso norme specifiche che possono delimitarne la ammissibilità.

I criteri generali sono riassunti nella sentenza Zubac c/ Croazia del 5 aprile 2018, nella quale si afferma che *“il diritto di accesso ai Tribunali non è assoluto ma può essere soggetto a limitazioni”* da parte degli Stati i quali possono regolamentarne tempi e modi *“a seconda delle esigenze della comunità e degli individui”*, Gli Stati godono di un margine di discrezionalità, ma *“le limitazioni non devono inibire l'accesso lasciato all'individuo in modo o in misura tale da pregiudicare l'esistenza stessa del diritto”* (punto 68)<sup>8</sup>.

6 V. E. Lamarque, *La ratifica del Protocollo n. 16 alla CEDU: lasciata ma non persa*, in Giustizia insieme, 18 novembre 2020.

7 Alla Cedu si affianca, sempre nell'ambito del Consiglio d'Europa, il Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS o ECSR), anch'esso con sede a Strasburgo, che può essere adito a tutela dei diritti nascenti dalla Carta sociale europea siglata a Torino nel 1961 e rivista a Strasburgo nel 1996. La Carta riconosce i diritti umani e le libertà e stabilisce un meccanismo di controllo per garantirne il rispetto da parte degli Stati, attraverso la possibilità per le ONG e le OOS di presentare reclami che portano ad un parere del Comitato che poi viene sottoposto all'attenzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa che ha poteri di controllo sull'applicazione della Carta. Per approfondimenti si rinvia al sito Coe.int. Sul punto, in generale, v. F. Perrone, *La forza vincolante delle decisioni del Comitato Europeo dei Diritti Sociali: riflessioni critiche alla luce della decisione CGIL c. Italia dell'11 febbraio 2020 sul Jobs Act sulle tutele crescenti*, su questa rivista, 23.03.20 e F. Buffa, *Licenziamenti illegittimi: la pronuncia del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Questione giustizia*, 27.04.20 e, per un altro caso specifico, S. Galleano, *Non c'è pace per la scuola italiana: anche il Comitato europeo dei diritti sociali contesta la politica e la giurisprudenza italiana sui precari della scuola. E la Commissione europea riapre una procedura di infrazione per tutto il precariato nel pubblico impiego*, su [europeanrights.eu](http://europeanrights.eu), 01.03.21.

8 Si veda anche, sul punto, la sentenza della Corte di giustizia (dell'Unione europea) Randstad del 21.12.2021 (in causa C-497/20), dove al punto 59 si afferma che: *“Il diritto dell'Unione, infatti, in linea di principio, non osta a che gli Stati membri limitino o subordinino a condizioni i motivi che possono essere dedotti nei procedimenti per cassazione, purché siano rispettati i principi di effettività e di*

In particolare, “non è compito della Corte EDU (...) l’interpretazione del diritto interno che regola tale accesso, ma piuttosto di accertare se gli effetti di tale interpretazione siano compatibili con la Convenzione” (punto 81).

Come è stato precisato<sup>9</sup>, le restrizioni all’accesso alle Corti supreme sono soggette alla valutazione di proporzionalità della Corte EDU sulla base di tre fattori: “a) la prevedibilità della restrizione; b) la responsabilità – in capo al ricorrente o alle autorità – degli eventuali errori procedurali che abbiano impedito l’accesso alla giurisdizione superiore; e c) se la restrizione applicata riveli un “formalismo eccessivo” (v. *Zubac*, cit., § 85)”.

### 3. I casi esaminati nella sentenza

I ricorsi alla CEDU, ritenuti ammissibili dalla Corte e decisi con la sentenza del 28 ottobre 2021 in commento<sup>10</sup> sono tre e riguardano altrettante sentenze della Corte di cassazione italiana che ha ritenuto inammissibili i ricorsi alla stessa presentati per motivi formali, tutti riconducibili al principio di autosufficienza del ricorso.

Il primo (Succi, ricorso n. 55064/2011) riguardava una procedura di sfratto decisa in senso sfavorevole al ricorrente dalla Corte di appello di Catania ed oggetto di un ricorso per cassazione costituito da cinque motivi, rigettato con l’ordinanza 4977/2011 in quanto non recava la rubrica dei motivi con l’indicazione dei motivi della loro proposizione (art. 360, n. 4 cpc) e non indicava la posizione nel fascicolo degli atti e dei documenti sui cui si fondavano le critiche alla sentenza.

Il secondo (Pezzullo, ric. N. 37781/13 era relativo al risarcimento per un danno da perdita di acqua subito da un immobile richiesto dal proprietario e non riconosciuto dalla Corte di appello di Napoli. La Corte, con la sentenza 3652/201 rigetta il ricorso per l’inidoneità dei “quesiti di diritto”, introdotti dal D.Lgs. 2 febbraio 2006, n. 40 e abrogati a furor di popolo<sup>11</sup>, dopo soli tre anni, per la mancanza di riproduzione dei documenti sui quali si fondavano i singoli motivi, per l’apoditticità delle critiche alla sentenza d’appello e, infine, per carenza nell’esposizione dei motivi di impugnazione.

Nel terzo caso (Di Romano e a.), la Corte di appello dell’Aquila, aveva ridotto il risarcimento dei danni liquidati in primo grado agli eredi di una vittima deceduta in un incidente stradale. Il ricorso viene dichiarato inammissibile per carenza di una di una sintetica esposizione dei fatti, poiché il ricorso, redatto con il modello “sandwich”, costituito dalla riproduzione testuale degli atti o di parte degli atti dei gradi precedenti che si dilungava per 51 pagine (sulle 80 del ricorso), mancando così

---

*equivalenza* (sentenza del 17 marzo 2016, *Bensada Benallal*, C161/15, EU:C:2016:175, punto 27).

9 V. G Raimondi, *Corte di Strasburgo e formalismo in Cassazione*, giustiziainsieme.it, 8 novembre 2021. L’Autore, già Presidente della Corte EDU, presiedeva il collegio della Grand chambre nella causa *Zubac*.

10 Reperibile, in originale sul sito della Corte e, tradotta in italiano, sul sito del Ministero della giustizia, dove vengono riportate le sentenze che riguardano l’Italia:

[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_20\\_1.page?facetNode\\_1=1\\_2%282021%29&facetNode\\_2=1\\_2%28202110%29&contentId=SDU357541&previousPage=mg\\_1\\_20](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?facetNode_1=1_2%282021%29&facetNode_2=1_2%28202110%29&contentId=SDU357541&previousPage=mg_1_20).

11 Ma, sul punto, v. B. Capponi, *Il formalismo in cassazione*, giustiziainsieme.it, 05.03.22, che ne spiega la genesi e le finalità nelle intenzioni a suo avviso pienamente giustificate, ma frustrate dall’utilizzo strumentale da parte della Cassazione al solo fine di diminuire il contenzioso. A parere di chi scrive, l’obbligo di formulare i quesiti non violava alcun diritto, come del resto ha deciso la CEDU, come vedremo più avanti, ma non si vede comunque perché e con quali vantaggi la parte ricorrente dovesse anticipare il quesito di diritto che spetta alla Corte formulare, anche a seguito del contraddittorio tra le parti.

“del tutto il momento di sintesi idoneo ad illustrare la ricostruzione del fatto storico e lo svolgimento della vicenda processuale nei punti essenziali” (punto 17 sentenza).

#### 4. La questione oggetto dei ricorsi

Come si è cennato, tutti i ricorsi esaminati dalla Corte EDU riguardavano casi nei quali i ricorrenti lamentavano il rigetto dei loro ricorsi in Cassazione per motivi formali, ritenuti a loro avviso del tutto infondati e utilizzati per non decidere nel merito le loro cause, sulla base del principio dell'autosufficienza del ricorso per cassazione.

Da qui la denunciata violazione dell'art. 6§1 della Carta europea dei diritti dell'uomo che garantisce il diritto ad un processo equo, poiché i ricorrenti ritenevano che le decisioni della Corte italiana fossero strumentali perché finalizzate a liberarsi dei ricorsi in eccesso adducendo senza ragione motivi meramente formali circa l'idoneità dell'atto.

Per tal motivo la Corte EDU ritiene di trattare congiuntamente i tre casi e, risolto il problema della loro ammissibilità, della quale dubitava il Governo italiano per dedotti vizi formali nella procura rilasciata ai difensori (come si vede perfettamente in tema con la questione trattata nel procedimento), decide con un'unica sentenza.

La crisi che accomuna le Corti superiori dei paesi europei, oberate negli ultimi decenni di ricorsi, trova le sue radici nella maggior necessità di giustizia che nasce nelle società occidentali alla quale si accompagna una condizione di benessere generale della popolazione che consente ad una buona parte dei suoi componenti di sostenere i costi dei ricorsi agli organi di vertice della giurisdizione<sup>12</sup>.

Le strutture giurisdizionali, e segnatamente le alte Corti, che normalmente dovrebbero avere un ruolo marginale sotto il profilo quantitativo di trattazione di cause, essendo il relativo giudizio per sua natura limitato ad una funzione nomofilattica generale, si sono così trovate in crisi per il numero dei contenziosi, impedendo la definizione dei giudizi con celerità e, come è noto, la giustizia è tale se arriva in tempi brevi e ragionevoli<sup>13</sup>.

A ciò si aggiunge, in Italia, un problema nazionale che consiste in una politica gestionale dell'amministrazione statale e delle imprese a partecipazione pubblica che, da un lato, “brillano” per inefficienza e poca capacità di corretta gestione dei rapporti fiscali, contrattuali e di lavoro<sup>14</sup> alle quali consegue un rifiuto pregiudiziale di chiusura conciliativa dei contenziosi, continuando (con i soldi pubblici) a coltivare gradi di giudizio seriali sino all'ultimo grado anche quando sono perdenti, obbligando spesso un compiacente legislatore ad intervenire in loro favore con norme di dubbia

---

12 Nella sentenza qui commentata la Corte di Strasburgo fa riferimento a vari procedimenti che, per vari paesi, hanno riguardato l'accesso alle Corti superiori: sentenze *Sturm c. Lussemburgo* (n. 55291/15, §§ 39-42, 27 giugno 2017), *Miessen c. Belgio* (n. 31517/12, §§ 64-66, 18 ottobre 2016), *Trevisanato c. Italia* (n. 32610/07, §§ 33-34, 15 settembre 2016), *Papaioannou c. Grecia* (n. 18880/15, §§ 46-51, 2 giugno 2016), e *Běleš e altri c. Repubblica ceca* (n. 47273/99, § 62, CEDU 2002-IX), *Brualla Gómez de la Torre c. Spagna*, 19 dicembre 1997, § 37, *Recueil des arrêts et décisions 1997-VIII*, e *Kozlica c. Croazia*, n. 29182/03, § 32, 2 novembre 2006; si veda anche *Shamoyan c. Armenia*, n. 18499/08, § 29, 7 luglio 2015, *Zubac c. Croazia* ([GC], n. 40160/12, 5 aprile 2018), *Golder c. Regno Unito* (21 febbraio 1975, serie A n. 18), *Levages Prestations Services c. Francia* (23 ottobre 1996, *Recueil des arrêts et décisions 1996, V.* e *Kemp e altri Lussemburgo* (n. 17140/05, 24 aprile 2008), nonché la decisione resa nella causa *Valchev e altri c. Bulgaria*, (dec.), n. 47450/11, 21 gennaio 2014). Si veda anche il punto 70 della sentenza in commento.

13 Sul concetto v., da ultimo, M.G. Civinini e G. Scarselli, *Ridurre i tempi della giustizia civile? Osservazioni di un giudice e di un avvocato a margine di una recente proposta*, in *Questione giustizia*, 26.06.20.

14 In tal senso, B. Capponi, *Il formalismo in Cassazione*, [giustiziainsieme.it](http://giustiziainsieme.it), 21 ottobre 2021.

legittimità, a volte salvate dalla giurisdizione nazionale per ragioni di stato<sup>15</sup> (nonché per necessità di sopravvivenza, a fronte della proliferazione dei giudizi), ma in altre occasioni travolte invece dalla giurisdizione transazionale<sup>16</sup>. Senza contare una legislazione fiscale complessa ed ampollosa che, anch'essa ha ingolfato la sezione tributaria della Corte di cassazione<sup>17</sup>.

A fronte di questa situazione, dovrebbe intervenire il legislatore (che invece di solito in Italia latita o se interviene lo fa con colpevole ritardo) stabilendo principi certi e tassativi per l'accesso all'ulteriore grado di legittimità, limiti che tengano conto dei criteri e delle finalità cui si è già fatto cenno e che variano a seconda del periodo storico, dell'evolversi della società, del mutamento di costumi e dei rapporti economici e sociali<sup>18</sup>.

## 5. I limiti al ricorso per cassazione in Italia

In Italia la Corte di cassazione ha così dovuto intervenire da sola con rimedi "pretoriani"<sup>19</sup>.

In particolare, per limitare e "selezionare" i ricorsi, al fine di ridurre il contenzioso lo strumento principale è costituito dal principio di autosufficienza, di cui in appresso parleremo, ma occorre ricordare anche il requisito di specificità del ricorso e dei singoli motivi<sup>20</sup>.

Quest'ultimo consiste nel fatto che *"il giudizio di Cassazione è vincolato dai motivi del ricorso che assumono una funzione identificativa condizionata dalla loro formulazione tecnica con riferimento alle ipotesi tassative formalizzate nel codice di rito. Ne consegue che il motivo del ricorso deve possedere i caratteri della tassatività e dalla specificità ed esige che il vizio denunciato rientri nelle categorie logiche previste dall'art. 360 cpc, sicché è inammissibile la critica generica delle sentenze impugnate"* (Cass. Civ. n. 19959/2014).

L'art. 360 cpc prevede la possibilità di ricorrere per cassazione, avverso le sentenze delle Corti di appello (o anche dei Tribunali, in determinati casi), per specifici motivi riguardanti la violazione di norme di legge, la giurisdizione o la competenza del giudice, per nullità della sentenza o *"per omissis esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti"*. L'art. 366, n. 4 cpc prevede poi che *"i motivi per i quali si chiede la cassazione, con l'indicazione delle norme di diritto su cui si fondano"*.

Premesso, da quanto detto, che appare evidente come il ricorso per cassazione non può limitarsi a riproporre le ragioni già esposte negli atti dei precedenti giudizi di merito essendo limitato a far valere vizi specifici della sentenza che si impugna, ne deriva che la tassatività e la specificità dei

---

<sup>15</sup> Si pensi, al contenzioso di Poste italiane che per vari anni ha ingolfato i Tribunali e la stessa sezione lavoro Cassazione di cause sui contratti a termine e ha poi portato all'approvazione di una norma nazionale ad hoc (l'art. 2 comma 1 bis del d.lgs. 368/2001).

<sup>16</sup> E, per fare solo un altro esempio, agli abusi dei contratti a termine nella pubblica amministrazione, soprattutto nella scuola, la cui legislazione è stata sul punto superata dalla Corte di giustizia con l'ordinanza Papalia nel 2013 e la sentenza Mascolo nel 2014.

<sup>17</sup> Su questo punto, v. la Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021 della Presidenza della Corte di cassazione, pagg. 8 e pag. 10.

<sup>18</sup> Si pensi, per fare un solo esempio all'informatizzazione avanzata nell'ultimo trentennio che ha radicalmente modificato sia la realtà del mondo lavorativo, commerciale e sociale che lo svolgimento dell'attività giurisdizionale stessa.

<sup>19</sup> In particolare, su questi, v. B. Capponi, op. cit. e nella stessa sentenza in commento, punti 25-31 e 69.

<sup>20</sup> Su cui v. R. Poli, Specificità, autosufficienza e quesito di diritto nei motivi di ricorso per cassazione, in Riv. Dir. Proc., sett.-ott. 2008, 1249 e segg.

motivi di ricorso per cassazione – e dunque le critiche alla decisione contestata – debbono essere puntuali e specificamente dirette ai denunciati errori commessi dal giudice di merito.

Essendo però tale caratteristica frutto in Italia una elaborazione giurisprudenziale della Cassazione, ne è conseguita un'elasticità di valutazione che spesso non ha consentito di valutare con certezza ex ante la correttezza dei motivi proposti con il ricorso<sup>21</sup>, ma se ne ha contezza ex post, alla lettura della sentenza (e che valga così per la prossima volta...).

In particolare, è stato osservato come: *“Il principio di autosufficienza del ricorso per cassazione è stato profondamente criticato dal mondo della dottrina e dell'avvocatura, che più volte hanno denunciato l'enorme difficoltà riscontrata nella comprensione dei parametri elaborati (di volta in volta) dalla Corte per la redazione dei ricorsi, non avendo alcuna sicura base normativa alla quale riferirsi”*<sup>22</sup>.

Per fare un esempio pratico, si vedano le sentenze 4720/2014 e 12444/2014 che, pur decise in modo opposto a distanza di meno di un anno, riguardavano per entrambe le parti ricorrenti la identica vicenda e la medesima situazione di fatto (riguardante la stessa progressione professionale nel pubblico impiego), i cui ricorsi (nn. 27766/2010 e 2343/2011) erano stati redatti in tempi diversi (pochi mesi e prima dell'intervento chiarificatore della sentenza 5698/2012, di cui infra) ma con modalità assolutamente identiche. Era dunque spesso ordinaria la situazione di incertezza che caratterizzava la predisposizione del ricorso, il cui esito non era affatto legato all'esame dei motivi svolti, ma dipendeva dal collegio al quale veniva affidata la trattazione che decideva in modo del tutto imprevedibile quale approccio tenere nell'esame della redazione dell'atto.

## 6.- Il principio di autosufficienza

La Corte EDU precisa subito che, per quanto riguarda, la questione dei quesiti di diritto, sollevata nel secondo procedimento (Pezzullo), la stessa risulta già decisa con la sentenza Trevisanato (sopra citata), nella quale essa ha concluso che quest'ultimo soddisfaceva sia le esigenze della certezza del diritto che quelle della corretta amministrazione della giustizia

La Corte affronta poi la questione dell'autosufficienza del ricorso per cassazione.

Tale principio è stato richiamato per la prima volta dalla Corte di cassazione con la sentenza 5656/1986, ma già accennato nei suoi termini generali in diverse pronunce (la Corte cita le sentenze 4277/1981, 5530/1983 e 2992/1984) e consiste nell'esigenza che il controllo di legittimità sulle sentenze di merito avvenga sulla base dell'esposizione dei fatti e delle argomentazioni di diritto svolte nel ricorso, senza la necessità di ricorrere ad altre carte del fascicolo<sup>23</sup>.

L'autosufficienza è stata applicata dapprima ai motivi che riguardavano la contestazione di un vizio di motivazione della sentenza (all'epoca proponibile) ed indi esteso anche a quelli di errata

<sup>21</sup> “Per comprenderlo (o tentare di farlo) occorre leggere molte sentenze di legittimità, e spesso quella stessa lettura non potrà che moltiplicare i dubbi sulla portata effettiva del requisito. Al punto da aversi, a volte, l'impressione che si tratti di una componente residuale, che si richiama quando nessun'altra risulterà richiamabile di fronte all'esigenza di non decidere il ricorso nel merito. Anche qui, si esce spesso dal dominio del formalismo, per entrare di prepotenza in quello del diritto deterrente e sanzionatorio”, si legge in B. Capponi, op. cit.

<sup>22</sup> M. Pagnotta, *La Corte EDU legittima il principio di autosufficienza del ricorso per cassazione (pur condannandone una applicazione eccessivamente sproporzionata e formalistica ...)*, in *judicium.it*, 30 dicembre 2021.

<sup>23</sup> Su cui v. Rordorf, *Questioni di diritto e giudizio di fatto*, in *La Cassazione civile. Lezioni dei magistrati della Corte suprema italiana*, a cura di Acierno, Curzio e Giusti, Bari, 2015, 31.

interpretazione della legge e alla nullità delle sentenze (la Corte cita le sentenze 8013/1998, 4717/2000, 6502/2001, 3158/2002, 9734/2004, 6225/2005 e 2560/2007).

In particolare, poi, per quanto attiene ai documenti sui quali si fondavano i motivi del ricorso, la Corte ha stabilito che gli stessi venissero riprodotti nel ricorso, attraverso la trascrizione integrale (sentenze nn. 1865/2000, 17424/2005, 20392/2007 e 21994/2008) o indicarne testualmente i passaggi necessari (sentenze 7851/1997, 1988/1998, 10493/2001, 8388/2002, 3158/2003, 24461/2005, sempre citate nella sentenza in commento).

Come si vede, si tratta di principi che si sono via via venuti precisando attraverso una attività di elaborazione giurisprudenziale, alla quale è seguito poi un intervento legislativo ex post che lo ha formalizzato sotto il profilo normativo.

Ad esempio, la previsione per la parte che ricorre di trascrivere integralmente (obbligo di riproduzione) o di indicarne le parti essenziali e pertinenti alla critiche sollevate nel ricorso è stata codificata con la riforma del d.lgs. n. 40 del 2006, che ha inserito l'articolo 366 bis nel codice di procedura, il quale prevede *“la specifica indicazione degli atti processuali, dei documenti e dei contratti o accordi collettivi sui quali il ricorso si fonda”*.

Così, l'art 369 cpc è stato modificato, sempre dal d.lgs. 40/2006, prevedendo al comma 4 che il ricorrente debba allegare al ricorso *“gli atti processuali, i documenti, i contratti o accordi collettivi sui quali il ricorso si fonda”*, onere che di fatto viene richiesto – e di conseguenza - adempiuto tramite la formazione di apposito fascicoletto ad hoc, dove vengono allegati gli specifici atti richiesti, con l'indicazione precisa di dove possono essere reperiti nel fascicolo di causa, così consentendo alla Corte di verificarne la conformità.

A tale intervento del legislatore sono poi successivamente seguiti ulteriori chiarimenti della Corte di cassazione sulla riproduzione dei documenti e sulla loro individuazione nel fascicolo, che sono indicati ai punti 28, 29 e 30 della sentenza in commento.

La Corte EDU ricorda che la Cassazione, con sentenza 5698 del 2012 ha finalmente precisato (dopo anni di confusione) che *“La testuale riproduzione (in tutto o in parte) degli atti e dei documenti è invece richiesta quante volte si assuma che la sentenza è censurabile per non averne tenuto conto e [confermare] che, se lo avesse fatto, la decisione sarebbe stata diversa”* e che *“La selezione di ciò che integralmente rileva in funzione della pedissequa riproduzione, nonché la esposizione sommaria dei fatti di causa (...) vanno insomma fatte dal difensore del ricorrente”*.

La sentenza 8077 del 2012 ha quindi ulteriormente chiarito che *“il giudice di legittimità (...) è investito del potere di esaminare direttamente gli atti ed i documenti sui quali il ricorso si fonda, purché la censura sia stata proposta dal ricorrente in conformità alle regole fissate al riguardo dal codice di rito (ed oggi quindi, in particolare, in conformità alle prescrizioni dettate dall'art. 366, comma 1, n. 6, e 369, comma2, n. 4 del CPC.”* (punti 30 e 31 sentenza).

Nel frattempo, il legislatore aveva proceduto alla riforma del Codice di procedura amministrativo (d.lgs. 104/2010) *“intitolato ‘dovere di motivazione e sinteticità degli atti’”* il quale *“dispone che il giudice e le parti in causa debbano redigere gli atti processuali in maniera chiara e sintetica. L'attuazione di questa disposizione è stata successivamente disciplinata con decreti del Presidente del Consiglio di Stato (decreti n. 40 del 2015, n. 167 del 2016 e n. 127 del 2017), che hanno fissato*

dei criteri di redazione e dei limiti per la lunghezza dei ricorsi amministrativi” (sentenza in commento, punti 21 e 22).

I relativi principi sono poi stati recepiti anche dal protocollo d’intesa tra la Corte di cassazione ed il Consiglio nazionale forense del 17 dicembre 2015<sup>24</sup> nel quale, in considerazione della “riscontrata difficoltà di definire in modo chiaro e stabile il senso e i limiti del c.d. principio di autosufficienza del ricorso affermata dalla giurisprudenza”, definisce i criteri da seguire per la redazione dei ricorsi e la produzione dei documenti essenziali all’esame dei motivi di ricorso.

Senza dubbio, poi, la più rilevante modifica introdotta dal legislatore del 2016 è la generalizzazione del procedimento camerale per la decisione dei ricorsi ed altre misure che, comunque non riguardano le vicende esaminate dalla Cedu nella sentenza in commento<sup>25</sup>.

La Corte EDU richiama anche il Piano di ripresa e resilienza approvato nel 2021 (poi concretizzatosi nella legge delega 206/2021<sup>26</sup>) per prendere atto che “esso prevede di valorizzare, per il procedimento dinanzi alla Corte di cassazione, i principi di autosufficienza e di sinteticità degli atti, di adottare modalità pratiche uniformi di svolgimento del procedimento e, infine, ampliare la procedura in camera di consiglio per semplificare la fase decisoria” (punto 24 sentenza in commento).

## 7. Il giudizio della Corte sul principio di autosufficienza

Sulla scorta di questo sintetico excursus, è agevole individuare il giudizio della Corte sul principio di autosufficienza.

L’evoluzione del concetto, dapprima elaborato “*random*” dalle sentenze della Corte di cassazione, si è via via strutturato in varie fasi per venire razionalizzato in provvedimenti condivisi con l’Avvocatura e poi trasfusi in provvedimenti legislativi mirati a razionalizzare e rendere effettive e prevedibili le modalità di accesso al giudice di legittimità e la formulazione dei ricorsi per rendere certe le regole che debbono essere seguite.

Il principio trova dunque, nello svolgimento che si è descritto, la sua razionalità e la finalità di rendere certe e uniformi le regole di redazione dei ricorsi.

Più in particolare, poi, la Corte EDU valuta che il principio di autosufficienza “permette alla Corte di cassazione di circoscrivere il contenuto delle doglianze formulate e la portata della valutazione che le viene richiesta alla sola lettura del ricorso, e garantisce un utilizzo appropriato e più efficace delle risorse disponibili” (punto 78) e che “tale approccio sia attinente alla natura stessa del ricorso per cassazione che protegge, da una parte, l’interesse del ricorrente a che siano accolte le sue critiche contro la decisione impugnata e, dall’altra, l’interesse generale alla cassazione di una decisione che rischi di pregiudicare la corretta interpretazione del diritto” (punto 79<sup>27</sup>).

---

<sup>24</sup> Sul quale v., in modo ampio e accurato, A. Pasqualin, *Il nuovo assetto del giudizio civile di cassazione nel dialogo tra aspettative di maggiore efficienza e garanzia di effettività delle tutele*, in *Questione giustizia*, n. 3/2017, numero monografico con numerosi altri interventi sul processo in Cassazione., nonché G. Scarselli, *Note sulle buone regole redazionali dei ricorsi per cassazione in materia civile*, sempre su *Questione giustizia*, 17.03.2016.

<sup>25</sup> Su cui vedi G. Scarselli, *Il nuovo giudizio di cassazione per come riformato dalla legge 197/2016*, in *Questione giustizia*, 01.12.2016.

<sup>26</sup> Sulla quale v. R.L. Luongo, *Il ‘nuovo’ requisito della chiarezza del ricorso per cassazione nella legge 26 novembre 2021, n. 206 (legge delega di riforma del processo civile) e l’arrêt Succi e a. c. Italia’* in *judicium.it*, 07.02.22

La sentenza prende atto anche dell'esigenza di intervenire sull'arretrato dei ricorsi e del notevole afflusso delle impugnazioni, circostanze delle quali era stato dato atto da parte del Consiglio nazionale forense nel 2015 e delle conseguenti difficoltà che ne conseguono nella gestione dei contenziosi.

Ciò non di meno, “risulta che l'applicazione da parte della Corte di cassazione del principio in questione, almeno fino alle sentenze nn. 5698 e 8077 del 2012 (punti 30 e 31), rivela una tendenza dell'Alta giurisdizione a porre l'accento su aspetti formali che non sembrano rispondere allo scopo legittimo individuato (punto 75), in particolare per quanto riguarda l'obbligo di trascrivere integralmente i documenti citati nei motivi di ricorso, e l'esigenza di prevedibilità della restrizione<sup>28</sup>”.

Più volte, nella sentenza, la Corte EDU richiama anche i criteri restrittivi adottati dalla stessa Corte di Strasburgo per la redazione dei ricorsi, precisando che essi vengono via via aggiornati in specifici modelli pubblicati sul sito della Corte stessa “*nel rispetto di criteri formali chiari, prevedibili ed esposti in documenti consultabili da qualsiasi ricorrente*”.

## 8. I tre casi esaminati

Ciò chiarito, la Corte procede quindi all'esame dei fatti delle tre cause in esame “ispirandosi al principio di sussidiarietà e alla sua giurisprudenza in materia di meccanismi di filtraggio relativi alle vie di ricorso dinanzi alle giurisdizioni supreme”.

Ne deriva che i ricorsi 37781/13 e 26049/14 non trovano accoglimento da parte della Corte poiché “*il difensore del ricorrente era tenuto a rispettare nel caso di specie (in particolare indicare, per ciascuna citazione di un'altra fonte scritta, il riferimento al documento depositato con il ricorso per cassazione*” nel primo caso e “*il difensore dei ricorrenti si è limitato a trascrivere ampia parte dell'esposizione dei fatti della sentenza della corte d'appello, le conclusioni in appello dei ricorrenti, una parte dell'appello di una delle parti convenute, nonché la motivazione e il dispositivo della sentenza della corte d'appello*” nel secondo caso, in una fase nella quale, sulla base del testo dell'art. 360 cpc e con l'aiuto dell'interpretazione della Corte di cassazione, sufficientemente chiara e coerente, vi erano tutti gli elementi per la redazione di un ricorso formalmente corretto.

Diverso è invece il caso del ricorso 55064/11, dove “*ciascuno dei motivi di ricorso del ricorrente (...) denuncia un error in iudicando, oppure un error in procedendo, si apriva con l'indicazione degli articoli o dei principi di diritto di cui era dedotta la violazione, e rinviava ai numeri 3 o 4 dell'articolo 360 del CPC, due delle ipotesi in cui è ammesso il ricorso per cassazione che possono essere invocate dalla parte interessata*” e “*analogamente, nella sua critica della sentenza della corte d'appello sotto il profilo del vizio di motivazione, il ricorrente faceva riferimento all'ipotesi prevista nel numero 5 dell'articolo 360 del CPC*” e che “*l'obbligo di precisare il tipo di critica*

<sup>27</sup> La Corte richiama, in proposito, le sue sentenze *Levages Prestations Services*, sopra citata, § 45, *Brualla Gómez de la Torre c. Spagna*, 19 dicembre 1997, § 37, *Recueil des arrêts et décisions 1997-VIII*, e *Kozlica c. Croazia*, n. 29182/03, § 32, 2 novembre 2006; *Shamoyan c. Armenia*, n. 18499/08, § 29, 7 luglio 2015.

<sup>28</sup> Ricorda R. Ibrido, *Intorno all'equo processo costituzionale: il problema dell'operatività dell'art. 6 Cedu nei giudizi avanti ai tribunali costituzionali*, in *AIC*, 1/2016, 18.03.2016, in particolare, nota 32: “*Analogo è il principio per il quale la Corte EDU ha considerato eccessivamente “pignolo” l'atteggiamento tenuto dalla Corte costituzionale italiana in occasione dei casi Cofferati 1 e Onorato. In tali occasioni, i conflitti di attribuzione in materia di insindacabilità parlamentare erano stati dichiarati inammissibili in ragione di alcuni vizi di natura processuale (rispettivamente, la violazione del requisito di autosufficienza del ricorso e la tardività del conflitto). In argomento, C. PADULA, *Insindacabilità parlamentare e ricorsi alla Corte europea senza previo esaurimento dei rimedi interni*, in *Consulta online*, 2012”.*

*formulata in riferimento alle ipotesi legislativamente limitate di casi in cui può essere proposto ricorso per cassazione previsti dall'articolo 360 del CPC sia stato sufficientemente rispettato nel caso di specie. La Corte di cassazione poteva, dopo aver letto ciascuno dei titoli, sapere qual era il tipo di caso trattato nel motivo di ricorso e quali disposizioni erano eventualmente invocate” (punti 87-89).*

*Inoltre, “la Corte di cassazione ha dichiarato che il ricorso per cassazione del ricorrente ha ommesso di riportare le indicazioni necessarie per individuare i documenti menzionati a sostegno delle critiche che quest’ultimo aveva esposto nei suoi motivi di ricorso” (punto 90 sentenza), mentre “Dalla lettura dei motivi del ricorso per cassazione risulta, invece, che il ricorrente, quando ha fatto riferimento ai punti contestati della sentenza della corte d’appello, ha rinviato alla motivazione della sentenza riprodotta nell’esposizione dei fatti, in cui erano ripresi i passaggi pertinenti. Inoltre, nel citare i documenti del procedimento sul merito per esporre il suo ragionamento, il ricorrente ha trascritto i brevi passaggi pertinenti e ha rinviato al documento originale, permettendo così di individuarlo tra i documenti depositati con il suo ricorso per cassazione” (punto 91 sentenza).*

Da tali considerazioni la Corte ne deduce che *“anche a voler supporre che la sentenza della Corte di cassazione faccia correttamente riferimento al ricorso per cassazione del ricorrente, dichiarando che le precisazioni fornite non erano sufficienti” (punto 92), la Corte italiana risulta avere operato con un formalismo eccessivo che non risulta giustificato neppure sulla base delle finalità del principio di autosufficienza (come precisate al punto 75 della sentenza: v. sopra), sia con riferimento alla “garanzia della certezza del diritto” che alla “corretta amministrazione della giustizia”.*

Dall’esame del ricorso originario, infatti, risulta che era ben comprensibile *“l’oggetto e lo svolgimento della causa avanti ai giudici di merito”, oltre alla “sostanza dei motivi di ricorso, sia per quanto riguarda la base giuridica degli stessi (il tipo di critica in riferimento ai casi previsti dall’articolo 360 del CPC) che il loro contenuto, attraverso i rinvii ai passaggi della sentenza della corte d’appello e ai documenti pertinenti citati nel ricorso per cassazione stesso”.*

Ne consegue che *“nel caso di specie, il rigetto del ricorso per cassazione del ricorrente abbia pregiudicato la sostanza del suo diritto a un tribunale”, con conseguente violazione dell’art. 6§1 della Convenzione.*

Come si vede, in giudizio netto, che certamente non implica una valutazione complessivamente negativa del principio di autosufficienza e di tutti gli altri accorgimenti posti in essere al fine di filtrare i ricorsi per cassazione – ex ante ed in modo prevedibile - al fine porre l’alta Corte italiana in condizioni di svolgere appieno il suo ruolo nomofilattico, bensì l’utilizzo in concreto di tali metodi nella fattispecie esaminata che sono risultati – nei fatti - deviare dallo scopo indicato, concretizzandosi in un esame superficiale e formalista nel caso specifico che si è realizzato in una violazione del diritto del singolo ad avere giustizia.

Si tratta di una constatazione di fatto limitata ad un singolo caso, non senza dimenticare che, comunque, tale comportamento ha caratterizzato, come si è visto, l’attività della Corte almeno sino al 2012, anno nel quale, con le sentenze nn. 5698 e 8077, si è dato avvio ad una rivisitazione complessiva dell’approccio al problema, con interventi fattivi sia con il colloquio con l’avvocatura che con l’intervento del legislatore.

Come da più parti è stato sottolineato<sup>29</sup>, la sentenza suona, più che un'assoluzione, un monito per non dimenticare lo scopo della giurisdizione che non può discostarsi dal principio di effettività al fine di rendere concreto il diritto al ricorso avanti ad un giudice stabilito dall'art. 6§1 della Convenzione.

### **9. La replica della Cassazione con la sentenza 4 marzo 2022 n. 7186/2022**

La Cassazione, come è comprensibile, non ha gradito in modo particolare il giudizio negativo della Cedu, che, comunque, riguarda soprattutto il passato e non ha perso occasione di prendere posizione in modo, va detto, garbato, ribadendo e chiarendo il principio di autosufficienza.

Giudicando un caso relativo ad una pronuncia della Corte di appello di Napoli che rigettava il ricorso di alcuni contumaci in primo grado che lamentavano la mancanza di controllo dell'effettivo contraddittorio, la Corte ha rigettato il ricorso pronunciandosi proprio sul mancato requisito di autosufficienza del ricorso.

Nella specie, i ricorrenti lamentavano la mancata verifica da parte del giudice di primo grado circa l'effettività della notifica dell'atto introduttivo del giudizio, che asserivano non essere stato portato a conoscenza dei destinatari. La Corte, senza entrare nel merito delle critiche, osserva l'impossibilità di verificare la denunciata violazione del contraddittorio, non avendo gli interessati riprodotto o richiamato nel ricorso la documentazione sulla base della quale la Corte di appello era pervenuta alla conclusione che la notifica si era perfezionata *“non rendendo così possibile neanche la sua identificazione tra i documenti indicati nel ricorso”* e *“senza alcuna menzione dell'iter del procedimento notificatorio intrapreso dall'attore”*, impedendo così alla Cassazione di apprezzare le critiche avanzate dai ricorrenti, sulla base del principio di autonomia del ricorso per cassazione.

Altresì viene rigetto l'ulteriore autonomo motivo concernente la quantificazione del danno, posto che nel ricorso non veniva indicato come e quando la questione era stata sottoposta all'esame del giudice di appello<sup>30</sup> (e, dobbiamo ritenere, la sentenza non ne facesse cenno).

Dalla lettura della sentenza pare difficile non convenire sulla decisione, ma ci sembra apprezzabile lo sforzo della Cassazione di rendere esplicite e chiare le ragioni che hanno portato all'applicazione del principio di autosufficienza nel caso specifico.

Rimane da sperare che un simile scrupolo non resti un caso isolato di “effetto collaterale” della sentenza della Cedu ma divenga l'ordinaria modalità con la quale si spiega l'applicazione dei principi che portano all'applicazione dei limiti processuali che impediscono l'esame del merito delle cause.

Almeno a questo sarebbe servito l'intervento della Cedu.

Roma, 9 marzo 2022

---

<sup>29</sup> Così Raimondi, op. cit.

<sup>30</sup> In senso analogo, peraltro, si è pronunciata la Corte di giustizia nella sentenza Randstad, citata, dove ritiene inammissibile il secondo quesito sottoposto dalle Sezioni unite della Cassazione italiana in merito al mancato rinvio pregiudiziale da parte del Consiglio di Stato, posto che non risultava dagli atti del procedimento che la questione fosse stata oggetto di un motivo di ricorso per cassazione, con la conseguenza che tale fatto non poteva essere di utilità per la decisione del procedimento principale.