

Causa A. Menarini Diagnostic s.r.l. c. Italia - Seconda Sezione – sentenza 29 settembre 2011 (ricorso n. 43509/08)

Autorità indipendenti - Procedimenti amministrativi – Irrogazione sanzione amministrativa – Impugnazione davanti al giudice amministrativo – Sindacato limitato alla sola legittimità - Violazione dell'articolo 6 CEDU – Sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale - Non sussiste.

Il sindacato giurisdizionale effettuato sulla sanzione di una autorità indipendente è da considerarsi di piena giurisdizione nella misura in cui i giudici amministrativi possono verificare l'adeguatezza e la proporzionalità della sanzione all'infrazione commessa e, ove necessario, anche sostituirla. Nel caso di specie, non vi è stata violazione dell'art. 6, comma 1, CEDU, in quanto la decisione della AGCM è stata sottoposta al controllo a posteriori da parte di un giudice avente giurisdizione estesa al merito.

Fatto. La società ricorrente era stata condannata al pagamento di una sanzione pecuniaria di 6 milioni di euro, inflittale dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato all'esito di un'inchiesta per pratiche anticoncorrenziali nel mercato dei *test* per la diagnosi del diabete.

Avverso tale decisione la società ricorrente presentò ricorso dinanzi al tribunale amministrativo del Lazio, in cui negò di aver partecipato ad un cartello per fissare i prezzi dei *test* diagnostici e contestò l'esposizione e la qualificazione dei fatti operate dall'AGCM. La società contestò inoltre l'importo della sanzione pecuniaria irrogata ed eccepì l'incostituzionalità dell'articolo 33 della legge n. 287 del 1990 nella parte in cui escludeva un controllo di piena giurisdizione sui provvedimenti adottati dall'autorità indipendente da parte dell'autorità giudiziaria. La società ricorrente chiese pertanto al tribunale di sospendere la decisione dell'AGCM, di annullarla nel merito e di ridurre la sanzione del 10 %.

Con sentenza del 3 dicembre 2003, il Tar rigettò il ricorso e, ribadendo che il controllo del tribunale sulle decisioni dell'AGCM era esclusivamente un controllo di legittimità, affermò che il giudice amministrativo, pur avendo pieno controllo sulla valutazione dei fatti e l'applicazione della sanzione, non aveva il potere di sostituirsi all'AGCM. Sul punto il Tar sostenne che il controllo giurisdizionale è in questo caso «debole» poiché si tratta di un controllo sulla ragionevolezza e sulla coerenza tecnica della decisione adottata, senza che il giudice possa far prevalere la propria valutazione tecnica su quella dell'AGCM.

La ricorrente impugnò la sentenza dinanzi al Consiglio di Stato, sostenendo che il Tar, essendosi limitato al controllo di legittimità dell'atto dell'AGCM, aveva ommesso di valutare il comportamento della società ricorrente sanzionato dalla medesima autorità indipendente, e lamentando altresì la mancanza di «piena giurisdizione» del giudice amministrativo nell'ordinamento interno.

Anche il Consiglio di Stato rigettò il ricorso, osservando che sebbene la competenza del giudice amministrativo fosse limitata ad un controllo di legittimità, l'accesso alla giustizia non ne era limitato, in quanto il giudice amministrativo poteva valutare gli elementi di prova raccolti dall'AGCM. Inoltre il Consiglio di Stato ribadì l'impossibilità per il giudice amministrativo di sostituirsi all'autorità amministrativa indipendente, pur potendo accertare il corretto uso dei poteri da parte dell'amministrazione. Per quanto riguarda la sanzione, il Consiglio di Stato affermò che il proprio sindacato era da considerarsi di piena giurisdizione, dal momento che esso poteva accertare l'adeguatezza della sanzione all'infrazione commessa, e, se necessario, sostituire la sanzione.

Il 10 luglio 2006 la società ricorrente propose ricorso per cassazione, dichiarato inammissibile con sentenza depositata il 17 marzo 2008. La Suprema Corte confermò la decisione del Consiglio di Stato e riconobbe che quello esercitato dai giudici amministrativi sulle decisioni dell'AGCM era un sindacato di piena giurisdizione, poiché il giudice amministrativo può accertare la veridicità dei fatti che hanno giustificato la sanzione. Secondo la Corte di cassazione, infine, il giudice amministrativo

aveva correttamente esercitato il proprio potere di valutazione dei fatti, posto che la questione sollevata dalla società ricorrente non riguardava la funzione giurisdizionale del giudice amministrativo, ma il suo esercizio.

Diritto. I motivi di ricorso della società ricorrente riguardano il diritto di accesso a un giudice avente piena giurisdizione e il controllo giurisdizionale, asseritamente incompleto, della decisione amministrativa resa dalla AGCM.

Sull'articolo 6, comma 1, CEDU (equità del processo sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale).

La Corte ha preliminarmente osservato che, sebbene il conferimento alle autorità amministrative del compito di perseguire e sanzionare gli illeciti non è incompatibile con la Convenzione, il soggetto interessato deve essere in grado di impugnare ogni decisione adottata nei suoi confronti davanti ad un giudice che offra le garanzie di cui all'articolo 6 (*Kadubec c. Slovacchia*, 2 settembre 1998, § 57, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VI, e *Čanády c. Slovacchia*, n. 53371/99, § 31, 16 novembre 2004). Deve trattarsi, pertanto, di un organo giudiziario avente giurisdizione piena (*Schmautzer, Umlauf, Gradinger, Pramstaller, Palaoro e Pfarrmeier c. Austria*, sentenza del 23 ottobre 1995, serie A nn. 328 A-C e 329 A-C, rispettivamente §§ 34, 37, 42 e 39, 41 e 38).

Tra le caratteristiche di un organo giudiziario avente piena giurisdizione, la Corte ha ricordato il potere di riformare in ogni modo, in fatto come in diritto, la decisione, resa da un organo di grado inferiore, nonché la competenza a giudicare tutte le questioni di fatto e di diritto rilevanti per la controversia per cui viene adito (*Chevol c. Francia*, n. 49636/99, § 77, CEDU 2003-III, e *Silvester's Horeca Service c. Belgio*, n. 47650/99, § 27, 4 marzo 2004).

Nel caso di specie, la Corte di Strasburgo ha constatato che la società ricorrente aveva avuto la possibilità di impugnare la sanzione amministrativa inflittale dinanzi ad organi giudiziari in possesso dei requisiti di indipendenza e di imparzialità del «giudice» di cui all'articolo 6 della Convenzione (*Predil Anstalt S.A. c. Italia* (dec.), n. 31993/96, 8 giugno 1999).

La Corte ha inoltre rilevato che i giudici amministrativi avevano esaminato le varie questioni di fatto e di diritto sollevate dalla ricorrente, nonché gli elementi di prova raccolti dalla AGCM.

Pertanto, la Corte ha rilevato che, nel caso di specie, la competenza del giudice amministrativo non si era limitata ad un semplice controllo di legittimità, in quanto i giudici amministrativi hanno potuto verificare se, in relazione alle particolari circostanze della causa, l'AGCM aveva fatto uso appropriato dei suoi poteri, nonché l'adeguatezza e la proporzionalità della misura inflitta e anche controllarne le valutazioni di ordine tecnico.

In conclusione i giudici europei hanno riconosciuto che il controllo effettuato sulla sanzione è stato di piena giurisdizione, in quanto sia il TAR sia il Consiglio di Stato hanno potuto verificare l'adeguatezza della pena all'infrazione commessa e avrebbero anche potuto sostituirla. In particolare, la Corte ha osservato che il Consiglio di Stato, andando al di là di un controllo «esterno» sulla coerenza logica della motivazione della AGCM, ha respinto un'analisi dettagliata dell'adeguatezza della sanzione in relazione a parametri rilevanti, come la proporzionalità della sanzione stessa.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte, con sei voti contro uno, ha dichiarato non sussistente la violazione dell'articolo 6 comma 1 della Convenzione.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 6 CEDU - *Diritto a un equo processo*

Art. 2 legge n. 287 del 1990

RIFERIMENTI GIURISPRUDENZIALI

Articolo 6 CEDU - relativamente al diritto ad impugnare ogni decisione davanti ad un giudice che offra le garanzie di cui all'articolo 6: *Kadubec c. Slovacchia*, 2 settembre 1998, § 57, *Čanády c. Slovacchia*, n. 53371/99, § 31, 16 novembre 2004. Quanto all'organo giudiziario avente giurisdizione piena: *Schmautzer, Umlauf, Gradinger, Pramstaller, Palaoro e Pfarrmeier c. Austria*, sentenza del 23 ottobre 1995, rispettivamente §§ 34, 37, 42 e 39, 41 e 38, *Chevrol c. Francia*, n. 49636/99, § 77, *Silvester's Horeca Service c. Belgio*, n. 47650/99, § 27, 4 marzo 2004.

Articolo 6 CEDU – relativamente ai requisiti di indipendenza ed imparzialità del giudice: *Predil Anstalt S.A. c. Italia* (dec.), n. 31993/96, 8 giugno 1999.

Opinioni dissenzienti:

Giudice Pinto de Albuquerque