



Raccolta della giurisprudenza

ORDINANZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

15 marzo 2019*

«Ricorso di annullamento – Concorrenza – Intese – Mercato degli imballaggi metallici – Decisione di avviare un’indagine – Atto non impugnabile – Irricevibilità»

Nella causa T-410/18,

Silgan Closures GmbH, con sede in Monaco di Baviera (Germania),

Silgan Holdings, Inc., con sede in Stamford, Connecticut (Stati Uniti),

rappresentate da H. Wollmann, D. Seeliger, R. Grafunder e V. Weiss, avvocati,

ricorrenti,

contro

Commissione europea, rappresentata da T. Christoforou, B. Ernst, G. Meessen, C. Vollrath e L. Wildpanner, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda fondata sull’articolo 263 TFUE volta all’annullamento della decisione C(2018) 2466 final della Commissione, del 19 aprile 2018, in forza della quale la Commissione ha avviato un procedimento ai sensi dell’articolo 101 TFUE nell’ambito del caso AT.40522 – Pandora,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione),

composto da D. Gratsias (relatore), presidente, I. Labucka e A. Dittrich, giudici,

cancelliere: E. Coulon

ha emesso la seguente

Ordinanza

Fatti

- 1 La Silgan Closures GmbH e la Silgan Holdings, Inc., ricorrenti, sono società attive, in particolare, nel settore degli imballaggi metallici sotto forma di recipienti in metallo e di dispositivi di chiusura. Nel 2015 il Bundeskartellamt (Autorità federale garante della concorrenza, Germania) ha avviato

* Lingua processuale: il tedesco.

un'indagine nei confronti di varie società del settore, fra cui società facenti parte del gruppo al quale appartengono le ricorrenti. Nel contesto di tale indagine, le società interessate appartenenti al medesimo gruppo delle ricorrenti hanno presentato una domanda di trattamento favorevole e hanno collaborato con l'Autorità federale garante della concorrenza fornendo informazioni.

- 2 L'8 settembre 2016 si è tenuta una riunione destinata a preparare una transazione fra l'Autorità federale garante della concorrenza e i rappresentanti di dette società.
- 3 Con decisione del 19 aprile 2018, la Commissione europea, conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 773/2004 della Commissione, del 7 aprile 2004, relativo ai procedimenti svolti dalla Commissione a norma degli articoli [101 e 102 TFUE] (GU 2004, L 123, pag. 18), ha disposto l'avvio di un procedimento ai sensi dell'articolo 101 TFUE nei confronti di varie società attive nel settore degli imballaggi metallici, fra cui le ricorrenti (caso AT.40522 – Pandora) (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Procedimento e conclusioni delle parti

- 4 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 4 luglio 2018, le ricorrenti hanno proposto il ricorso in esame.
- 5 Con atto separato depositato presso la cancelleria del Tribunale il 14 settembre 2018, la Commissione ha eccepito l'irricevibilità del ricorso.
- 6 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente, il 18 e il 26 settembre 2018, la Repubblica federale di Germania e il Consiglio dell'Unione europea hanno chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della Commissione.
- 7 Le ricorrenti chiedono che il Tribunale voglia:
 - respingere l'eccezione di irricevibilità;
 - annullare la decisione impugnata;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 8 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
 - respingere il ricorso in quanto irricevibile;
 - condannare le ricorrenti alle spese.

In diritto

- 9 Nell'ambito dell'eccezione di irricevibilità, la Commissione afferma che la decisione impugnata non incide sugli interessi delle ricorrenti modificando in misura rilevante la loro situazione giuridica, cosicché il ricorso dev'essere respinto in quanto irricevibile.
- 10 Le ricorrenti, per parte loro, ritengono che le particolari circostanze della presente causa conferiscano alla decisione impugnata il carattere di atto impugnabile. In tale contesto, esse sostengono che gli articoli 104 e 105 TFUE attribuiscono alla Commissione il potere di avviare un procedimento ai sensi dell'articolo 101 TFUE unicamente nel rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità. Inoltre, l'adozione della decisione impugnata avrebbe avuto quale conseguenza il venir meno della

competenza dell'Autorità federale garante della concorrenza e, pertanto, la perdita della possibilità per le ricorrenti di beneficiare del programma di trattamento favorevole di quest'ultima. Per di più, la medesima decisione avrebbe comportato l'interruzione della prescrizione delle azioni in Germania, ma altresì l'impossibilità che l'indagine fosse chiusa entro un termine ragionevole. Infine, le ricorrenti sostengono di essere ormai obbligate a definire la propria strategia in vista dell'indagine avviata dalla Commissione, il che inciderebbe sulla loro situazione giuridica.

- 11 Ai sensi dell'articolo 130, paragrafi 1 e 7, del regolamento di procedura del Tribunale, se il convenuto lo chiede, il Tribunale può statuire sull'irricevibilità o sull'incompetenza senza avviare la discussione nel merito. Nel caso di specie, atteso che la Commissione ha chiesto che si statuisse sull'irricevibilità, il Tribunale, ritenendosi sufficientemente edotto dagli atti di causa, decide di statuire senza proseguire il procedimento.
- 12 Ai sensi dell'articolo 263 TFUE, è esperibile un ricorso di annullamento contro gli atti, che non siano raccomandazioni o pareri, destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi.
- 13 Per accertare se un atto possa formare oggetto di un tale ricorso, occorre tener conto della sostanza stessa di tale atto, essendo a tale proposito in linea di massima irrilevante la forma nella quale lo stesso è stato adottato. A tal riguardo, costituiscono atti o decisioni impugnabili per annullamento soltanto i provvedimenti intesi alla produzione di effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi del ricorrente modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica (sentenza del 19 gennaio 2017, Commissione/Total e Elf Aquitaine, C-351/15 P, EU:C:2017:27, punti 35 e 36).
- 14 Pertanto, il ricorso di annullamento è, in linea di principio, esperibile unicamente nei confronti di una misura mediante la quale l'istituzione in questione stabilisce in modo definitivo, al termine di un procedimento amministrativo, la propria posizione. Non possono invece essere definiti impugnabili, in particolare, gli atti intermedi, destinati a preparare la decisione finale (sentenza del 19 gennaio 2017, Commissione/Total e Elf Aquitaine, C-351/15 P, EU:C:2017:27, punto 37).
- 15 In siffatte circostanze, benché il provvedimento avente natura meramente preparatoria non sia impugnabile in quanto tale con un'azione di annullamento, i suoi eventuali vizi possono essere fatti valere nel ricorso diretto contro l'atto definitivo, della cui elaborazione l'atto costituisce un momento preparatorio, il che garantisce una tutela giurisdizionale effettiva e integrale (sentenza dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 12).
- 16 Orbene, gli effetti e la natura giuridica della decisione impugnata, adottata conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 773/2004, vanno valutati alla luce della funzione di tale atto nell'ambito del procedimento che sfocia in una decisione a norma del capitolo III del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli [101 e 102 TFUE] (GU 2003, L 1, pag. 1) (v., in tal senso, sentenza dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 13).
- 17 Questo procedimento è stato concepito al fine di permettere alle imprese interessate di far conoscere il loro punto di vista e di informare la Commissione quanto più compiutamente possibile prima che essa adotti una decisione che possa incidere sui loro interessi. Esso è dunque inteso a porre in essere, a favore di queste, delle garanzie di procedura, nonché a sancire il loro diritto di essere sentite dalla Commissione, come risulta dall'articolo 10 del regolamento n. 773/2004 (v., in tal senso, sentenza dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 14).
- 18 Orbene, un ricorso di annullamento diretto contro l'avvio di un procedimento ai sensi dell'articolo 101 TFUE potrebbe costringere il giudice dell'Unione europea a pronunziarsi su questioni sulle quali la Commissione non ha ancora avuto modo di esprimersi, e anticipare, di conseguenza, l'esame del merito, confondendo in tal modo le varie fasi dei due procedimenti, amministrativo e giudiziario. Esso risulta pertanto incompatibile con i principi relativi alla ripartizione delle competenze

fra la Commissione e il giudice dell'Unione ed ai mezzi di ricorso, contemplati dal Trattato, oltre che con le esigenze della buona amministrazione della giustizia e con il regolare svolgimento del procedimento amministrativo dinanzi alla Commissione (v., in tal senso, sentenza dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 20).

- 19 Ne consegue che un atto come la decisione impugnata, in forza del quale la Commissione avvia un procedimento ai sensi dell'articolo 101 TFUE, produce soltanto gli effetti consueti degli atti di procedura e non incide, salvo che dal punto di vista procedurale, sulla situazione giuridica delle ricorrenti (v., in tal senso, sentenza dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 17).
- 20 Per quanto attiene, in particolare, alla conseguenza prevista all'articolo 11, paragrafo 6, del regolamento n. 1/2003, secondo la quale l'avvio del procedimento di cui alla decisione impugnata priva le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri della competenza ad applicare l'articolo 101 TFUE con riferimento ai fatti oggetto di tale procedimento, essa consiste nel non esporre le ricorrenti ad eventuali azioni parallele da parte di dette autorità. La conseguenza in parola non arreca dunque pregiudizio ai loro interessi (v., in tal senso, sentenza dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 18).
- 21 Tale conclusione è valida non soltanto allorché nessuna autorità nazionale ha avviato un procedimento in materia, ma altresì, a fortiori, allorché una simile autorità ha avviato un siffatto procedimento ed è privata della propria competenza ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 6, del regolamento n. 1/2003. Infatti, se la decisione di avviare un procedimento ai sensi dell'articolo 101 TFUE non incide sulla situazione giuridica dell'impresa interessata allorché quest'ultima, fino ad allora, non è stata oggetto di nessun altro procedimento, ciò vale a fortiori allorché l'impresa in questione è già chiamata in causa nell'ambito di un'indagine avviata da un'autorità nazionale.
- 22 Le ricorrenti incorrono pertanto in errore facendo valere gli articoli 104 e 105 TFUE, che prevedono diverse interazioni tra la competenza della Commissione e quella degli Stati membri per quanto concerne l'attuazione in particolare dell'articolo 101 TFUE. Infatti, le disposizioni in parola riguardano soltanto eventuali casi non disciplinati da un regolamento di applicazione dell'articolo 101 TFUE, adottato sulla base dell'articolo 103 TFUE, quale il regolamento n. 1/2003. Come risulta dal considerando 17 di quest'ultimo, la norma sancita all'articolo 11, paragrafo 6, del medesimo regolamento (v. punti 20 e 21 supra), mira ad assicurare un'applicazione coerente delle regole di concorrenza dell'Unione nonché una gestione ottimale della rete di autorità pubbliche, formata dalla Commissione e dalle competenti autorità nazionali, che applicano le regole di concorrenza in stretta collaborazione.
- 23 Ciò premesso, la circostanza che le ricorrenti abbiano avviato gli adempimenti necessari allo scopo di beneficiare, infine, del programma di trattamento favorevole attuato dall'Autorità federale garante della concorrenza è inconferente.
- 24 Infatti, da un lato, nulla impedisce alle ricorrenti di chiedere di beneficiare della comunicazione della Commissione relativa all'immunità dalle ammende o alla riduzione del loro importo nei casi di cartelli tra imprese (GU 2006, C 298, pag. 17). D'altro lato, la coesistenza e l'autonomia che caratterizzano così i rapporti esistenti tra il programma di trattamento favorevole dell'Unione e quelli degli Stati membri sono l'espressione del regime delle competenze parallele della Commissione e delle autorità nazionali garanti della concorrenza istituito dal regolamento n. 1/2003. Pertanto, nel caso di un'intesa i cui effetti anticoncorrenziali possono prodursi in diversi Stati membri, suscitando, così, l'intervento di differenti autorità nazionali garanti della concorrenza, nonché della Commissione, l'impresa che intenda beneficiare del regime di trattamento favorevole sulla base della propria partecipazione all'intesa di cui trattasi ha interesse a presentare domande d'immunità, non soltanto alle autorità

nazionali eventualmente competenti per l'applicazione dell'articolo 101 TFUE, ma anche alla Commissione [v., in tal senso, sentenza del 20 gennaio 2016, DHL Express (Italy) e DHL Global Forwarding (Italy), C-428/14, EU:C:2016:27, punti 58 e 59].

- 25 In una simile ipotesi, compete dunque all'impresa interessata che voglia beneficiare di un siffatto programma intraprendere gli adempimenti necessari affinché l'eventuale esercizio da parte della Commissione della propria competenza in forza del regolamento n. 1/2003 incida in minima misura, o non incida affatto, sui vantaggi ai quali essa può aspirare sulla base del trattamento favorevole.
- 26 Inoltre, gli effetti dell'interruzione della prescrizione determinata dall'adozione della decisione impugnata non vanno oltre quelli consueti degli atti di procedura che incidono esclusivamente sulla situazione procedurale e non sulla situazione giuridica dell'impresa oggetto dell'indagine (sentenza dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 17). Tale valutazione relativa al carattere meramente procedurale di detti effetti è valida non soltanto con riferimento all'interruzione della prescrizione di cui all'articolo 25 del regolamento n. 1/2003, ma anche con riferimento all'interruzione della prescrizione dei poteri in capo alle autorità nazionali di irrogare sanzioni eventualmente previste dal diritto nazionale.
- 27 Correlativamente, gli argomenti delle ricorrenti concernenti l'asserita violazione dell'obbligo di chiudere la presente causa entro un termine ragionevole sono parimenti destinati a non trovare accoglimento. Infatti le ricorrenti, qualora al termine del procedimento avviato dalla Commissione ritengano che tale istituzione abbia violato i propri obblighi dal punto di vista della durata del procedimento, potranno far valere i loro diritti proponendo il ricorso che sembrerà loro appropriato a tal fine. Inoltre, la circostanza che l'Autorità federale garante della concorrenza potrà riprendere un'eventuale indagine unicamente dopo la conclusione dell'indagine della Commissione costituisce soltanto un'ineluttabile conseguenza, di natura meramente procedurale, del venir meno della competenza di tale autorità nazionale ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 6, del regolamento n. 1/2003. Essa non può dunque influire sulla conclusione secondo la quale la decisione impugnata costituisce un atto preparatorio che non produce effetti giuridici nei confronti delle ricorrenti.
- 28 Analogamente, il fatto che le ricorrenti debbano ormai definire la strategia che adotteranno nel contesto dell'indagine della Commissione costituisce parimenti una conseguenza meramente procedurale dell'avvio di tale indagine, cosicché non può trasformare la decisione impugnata in atto che incide sulla situazione giuridica delle ricorrenti e, dunque, in atto impugnabile.
- 29 La circostanza che, nel caso di specie, l'adozione della decisione impugnata abbia preceduto la notifica della comunicazione degli addebiti alle ricorrenti è anch'essa inconferente. Infatti, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 773/2004, la Commissione può decidere di avviare il procedimento per l'adozione di una decisione ai sensi del capitolo III del regolamento n. 1/2003 in qualsiasi momento, ma non dopo la data in cui ha emesso la comunicazione degli addebiti. Di conseguenza, l'adozione della decisione impugnata prima di qualsiasi notifica di una comunicazione degli addebiti alle ricorrenti non altera in alcun modo il carattere di detta decisione quale atto preparatorio che non incide sulla situazione giuridica di queste ultime.
- 30 Dalle precedenti considerazioni si evince che la decisione impugnata costituisce un atto preparatorio che non produce effetti giuridici nei confronti delle ricorrenti ai sensi dell'articolo 263 TFUE, cosicché l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione dev'essere accolta e, pertanto, il ricorso dev'essere respinto in quanto irricevibile.
- 31 Conformemente all'articolo 144, paragrafo 3, del regolamento di procedura, quando il convenuto deposita un'eccezione di irricevibilità o di incompetenza, ai sensi dell'articolo 130, paragrafo 1, del regolamento di procedura, si decide sull'istanza di intervento solo dopo il rigetto o il rinvio dell'esame dell'eccezione al merito. Nel caso di specie, poiché il ricorso è respinto in quanto irricevibile in toto, non occorre statuire sulle istanze di intervento della Repubblica federale di Germania e del Consiglio.

Sulle spese

- 32 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché le ricorrenti sono rimaste soccombenti, occorre condannarle alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.
- 33 Inoltre, ai sensi dell'articolo 144, paragrafo 10, del regolamento di procedura, se, come nel caso di specie, la causa principale si conclude prima della decisione sull'istanza di intervento, le spese dell'istante e delle parti principali relative all'istanza di intervento sono compensate. Poiché le istanze di intervento non sono state notificate alle ricorrenti e alla Commissione e, pertanto, esse non sono state poste nella situazione di sostenere spese, occorre dichiarare che la Repubblica federale di Germania e il Consiglio supporteranno ciascuno le proprie spese relative alle istanze di intervento.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

così provvede:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **Non occorre statuire sulle istanze di intervento della Repubblica federale di Germania e del Consiglio dell'Unione europea.**
- 3) **La Silgan Closures GmbH e la Silgan Holdings, Inc., supporteranno, oltre alle proprie spese, le spese sostenute dalla Commissione europea.**
- 4) **La Repubblica federale di Germania e il Consiglio supporteranno le proprie spese relative alle istanze di intervento.**

Lussemburgo, 15 marzo 2019

Il cancelliere
E. Coulon

Il presidente
D. Gratsias