



Raccolta della giurisprudenza

Cause riunite C-611/22 P e C-625/22 P

**Illumina, Inc. e Grail LLC
contro
Commissione europea**

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 3 settembre 2024

«Impugnazione – Concorrenza – Concentrazioni – Mercato dell'industria farmaceutica – Sistemi di sequenziamento genetico – Acquisizione da parte della Illumina Inc. del controllo esclusivo della Grail LLC – Regolamento (CE) n. 139/2004 – Articolo 22 – Richiesta di rinvio proveniente da un'autorità nazionale garante della concorrenza non competente ai sensi della legislazione nazionale ad esaminare l'operazione di concentrazione – Decisione della Commissione europea di esaminare tale operazione – Decisioni della Commissione che accolgono le richieste di altre autorità nazionali garanti della concorrenza di aderire alla richiesta di rinvio – Competenza della Commissione – Certezza del diritto»

1. *Procedimento giurisdizionale – Procedimento accelerato – Presupposti – Circostanze che ostano all'applicazione del procedimento accelerato – Importanza sistemica della causa e complessità delle questioni sollevate*
(Regolamento di procedura della Corte, art. 133, § 1)

(v. punti 50-56)

2. *Procedimento giurisdizionale – Trattamento prioritario della causa – Presupposti – Circostanze che giustificano un trattamento prioritario*
(Regolamento di procedura della Corte, art. 53, § 3)

(v. punto 57)

3. *Concentrazioni tra imprese – Esame da parte della Commissione – Richiesta di rinvio di un'operazione di concentrazione alla Commissione da parte di un'autorità nazionale garante della concorrenza – Richieste di altre autorità nazionali garanti della concorrenza di aderire a tale richiesta di rinvio – Autorità nazionali garanti della concorrenza non competenti in base alla loro normativa nazionale ad esaminare l'operazione di cui trattasi – Operazione di concentrazione non avente dimensione europea – Incompetenza della Commissione ad esaminare tale operazione*
(Regolamento del Consiglio n. 139/2004, art. 22)

(v. punti 112-117, 120-125, 150, 175, 185, 218, 222)

4. *Impugnazione – Motivi d’impugnazione – Motivo idoneo a comportare l’annullamento della sentenza impugnata – Motivo rilevante*
(Art. 256, § 1, TFUE; Statuto della Corte di giustizia, art. 58, comma 1)
(v. punti 118-119)
5. *Diritto dell’Unione europea – Interpretazione – Metodi – Interpretazione letterale, sistematica, storica e teleologica – Articolazione tra i diversi metodi di interpretazione*
(Regolamento del Consiglio n. 139/2004, art. 22, § 1)
(v. punti 126-128)
6. *Impugnazione – Motivi d’impugnazione – Motivi e argomenti dedotti per la prima volta in sede di impugnazione – Messa in discussione dell’interpretazione da parte del Tribunale di una disposizione di diritto derivato – Possibilità per la Corte di esaminare, d’ufficio o sulla base di elementi presentati dalle parti, i lavori preparatori dell’atto di cui trattasi*
(Art. 256, § 1, TFUE; Statuto della Corte di giustizia, art. 58, comma 1)
(v. punti 133-134)
7. *Concentrazioni tra imprese – Esame da parte della Commissione – Richiesta di rinvio di un’operazione di concentrazione alla Commissione da parte di un’autorità nazionale garante della concorrenza – Meccanismi di rinvio previsti dal regolamento n. 139/2004*
(Regolamento del Consiglio n. 139/2004, artt. 4, § 5, e 22, § 1)
(v. punti 177-179)
8. *Concentrazioni tra imprese – Esame da parte della Commissione – Richiesta di rinvio di un’operazione di concentrazione alla Commissione da parte di un’autorità nazionale garante della concorrenza – Richiesta di rinvio ai sensi dell’articolo 22 del regolamento n. 139/2004 – Obiettivi principali perseguiti da tale meccanismo di rinvio*
(Regolamento del Consiglio n. 139/2004, art. 22, § 1)
(v. punti 199, 200)
9. *Concorrenza – Regole dell’Unione – Applicazione da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza – Esame di un’operazione di concentrazione priva di dimensione europea e non rientrante nell’ambito di applicazione della normativa in materia di controllo delle concentrazioni dello Stato membro interessato – Controllo ex post alla luce dell’articolo 102 TFUE – Ammissibilità*
(Art. 102 TFUE; regolamento del Consiglio n. 139/2004)
(v. punto 214)

10. *Unione europea – Equilibrio istituzionale – Implicazioni – Rispetto della ripartizione delle competenze*
(Art. 13, § 2, TUE; regolamento del Consiglio n. 139/2004)

(v. punti 215, 216)

Sintesi

Nell'annullare la sentenza *Illumina/Commissione del Tribunale*¹, la Corte, riunita in Grande Sezione, precisa l'estensione dei poteri di controllo di progetti di concentrazione conferiti alla Commissione europea dal regolamento sulle concentrazioni². La Corte rileva al riguardo che la Commissione non è autorizzata a incoraggiare o ad accettare, sul fondamento dell'articolo 22 di tale regolamento, il rinvio dinanzi ad essa di progetti di concentrazione privi di dimensione europea da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza, quando queste ultime non sono competenti ad esaminare tali progetti in forza della loro normativa nazionale, in particolare quando il progetto di concentrazione non raggiunge le soglie di competenza previste da tale normativa.

Il 20 settembre 2020 la società statunitense *Illumina Inc.* (in prosieguo: la «*Illumina*»), che offre soluzioni in materia di analisi genetica e genomica mediante sequenziamento e chip, ha concluso un accordo e un piano di fusione per l'acquisizione del controllo esclusivo della società *Grail LLC* (in prosieguo: la «*Grail*»), anch'essa stabilita negli Stati Uniti. Un comunicato stampa che annunciava tale concentrazione è stato pubblicato dalla *Illumina* e dalla *Grail* il 21 settembre 2020.

In assenza di fatturati che superassero le soglie rilevanti, la concentrazione di cui trattasi non aveva dimensione europea, ai sensi dell'articolo 1 del regolamento sulle concentrazioni, e non è stata quindi notificata alla Commissione europea. La concentrazione in questione non è stata notificata neppure negli Stati membri dell'Unione o in Stati parti dell'accordo sullo Spazio economico europeo (in prosieguo: l'«accordo SEE»), poiché essa non rientrava nell'ambito di applicazione della loro normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni.

Orbene, dopo aver ricevuto, il 7 dicembre 2020, una denuncia riguardante la concentrazione tra la *Illumina* e la *Grail*, la Commissione è giunta alla conclusione preliminare che detta concentrazione sembrava soddisfare le condizioni necessarie per poter essere oggetto di un rinvio da parte di un'autorità nazionale garante della concorrenza ai sensi dell'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni. Pertanto, in applicazione dell'articolo 22, paragrafo 5, di tale regolamento, essa ha inviato agli Stati membri e agli altri Stati parti dell'accordo SEE una lettera, al fine, per un verso, di informarli e, per altro verso, di invitarli a presentarle una richiesta di rinvio ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, di detto regolamento affinché essa esaminasse tale concentrazione.

Ai sensi di quest'ultima disposizione «[u]no o più Stati membri possono chiedere alla Commissione di esaminare qualsiasi concentrazione (...) che non ha dimensione [europea] ai sensi dell'articolo 1 ma incide sul commercio fra Stati membri e rischia di incidere in misura significativa sulla concorrenza nel territorio dello Stato o degli Stati membri che presentano la richiesta».

¹ Sentenza del 13 luglio 2022, *Illumina/Commissione* (T-227/21, EU:T:2022:447).

² Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (GU 2004, L 24, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento sulle concentrazioni»).

Il 9 marzo 2021 l'autorità nazionale francese garante della concorrenza ha sottoposto alla Commissione una richiesta di rinvio ai sensi di tale disposizione, alla quale le autorità nazionali garanti della concorrenza islandese, norvegese, belga, olandese e greca hanno successivamente chiesto di aderire, ciascuna per quanto di proprio interesse.

Dopo aver informato la Illumina e la Grail della richiesta di rinvio presentata dall'autorità nazionale francese garante della concorrenza (in prosieguo: la «lettera di informazione»), la Commissione ha accolto tale richiesta e le rispettive richieste di adesione (in prosieguo: le «decisioni controverse»).

L'Illumina, sostenuta dalla Grail, ha proposto un ricorso di annullamento avverso dette decisioni e contro la lettera di informazione, che è stato tuttavia respinto dal Tribunale con sentenza del 13 luglio 2022³.

Investita di due impugnazioni proposte rispettivamente dalla Illumina e dalla Grail, la Corte annulla tale sentenza del Tribunale e, statuendo essa stessa definitivamente sulla controversia, le decisioni controverse.

Giudizio della Corte

Nella sentenza oggetto di impugnazione il Tribunale ha dichiarato, in sostanza, che dalle interpretazioni letterale, storica, contestuale e teleologica dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento sulle concentrazioni risultava che la Commissione poteva, come quest'ultima ha considerato nelle decisioni controverse, accettare il rinvio di una concentrazione ai sensi di tale articolo in una situazione in cui lo Stato membro richiedente il rinvio non è autorizzato, in forza della sua normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni, ad esaminare tale concentrazione. Tale ipotesi si verifica tipicamente quando il progetto di concentrazione non raggiunge le soglie fissate dalla normativa nazionale per consentire all'autorità nazionale di esercitare un controllo su di essa.

Dal momento che la Illumina e la Grail contestavano tale valutazione, la Corte esamina la fondatezza dell'interpretazione alla quale è giunto il Tribunale.

Sul rapporto tra i diversi metodi di interpretazione applicati dal Tribunale

Ai fini dell'interpretazione dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento sulle concentrazioni, il Tribunale è partito dalla constatazione che, senza consentire una conclusione definitiva, l'interpretazione letterale di tale disposizione indica che uno Stato membro è legittimato a rinviare alla Commissione qualsiasi concentrazione che soddisfi le condizioni cumulative ivi enunciate, e ciò indipendentemente dall'esistenza o dalla portata di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni. Il Tribunale ha poi proceduto ad un'interpretazione storica, contestuale e teleologica di detta disposizione.

Su tale punto, la Corte constata che detto approccio del Tribunale, consistente nel combinare diversi metodi di interpretazione, non è viziato da errore.

³ Cfr. nota 1.

Infatti, anche se da una giurisprudenza costante risulta che l'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione non può avere il risultato di privare di ogni effetto utile la formulazione chiara e precisa di tale disposizione, il giudice dell'Unione non è tuttavia privato della possibilità di ricorrere, in determinate situazioni, ai metodi di interpretazione che ritiene appropriati per far luce sull'esatta portata di una disposizione del diritto dell'Unione apparentemente chiara.

Orbene, nelle circostanze del caso di specie, in cui risulta che numerosi elementi sono stati portati a conoscenza del Tribunale al fine di precisare la portata dell'asserita chiara formulazione dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento sulle concentrazioni, quest'ultimo ha giustamente dichiarato di non potersi attenere ad una lettura isolata del testo, al contempo conciso e generale, di tale disposizione e astenersi da un'interpretazione contestuale e teleologica, chiarita dalla genesi di detta disposizione.

Sull'interpretazione storica

Al fine di contestare l'interpretazione storica dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento sulle concentrazioni esposta dal Tribunale, la Grail ha fatto riferimento, in particolare, a documenti elaborati nell'ambito dei lavori preparatori all'adozione dei regolamenti nn. 4064/89⁴ e 1310/97⁵ e del regolamento sulle concentrazioni che non sono stati discussi dinanzi al Tribunale.

Poiché la Commissione ha contestato la ricevibilità di detti elementi, la Corte rileva che, nell'ipotesi in cui, come nelle presenti cause, venga messa in discussione l'interpretazione di una disposizione di diritto derivato, il giudice dell'Unione deve poter esaminare, d'ufficio o sulla base di elementi che sono stati validamente sottoposti alla sua valutazione, i documenti elaborati nell'ambito dei lavori preparatori che hanno portato alla sua adozione. Infatti, la storia legislativa di una disposizione del diritto dell'Unione può fornire indicazioni sull'intento del legislatore dell'Unione.

Nel merito, la Corte constata che, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale, l'interpretazione storica non consente di concludere che l'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento sulle concentrazioni conferisca alla Commissione la competenza ad esaminare una concentrazione priva di dimensione europea, ai sensi dell'articolo 1 di tale regolamento, indipendentemente dalla portata della normativa dello Stato membro che ha presentato una richiesta in materia di controllo delle concentrazioni.

A tal riguardo, la Corte ritiene che gli argomenti sviluppati dal Tribunale riguardo alla genesi dell'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni non dimostrino che il legislatore dell'Unione intendeva autorizzare gli Stati membri che dispongono di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni a rinviare alla Commissione operazioni che non rientrano nell'ambito di applicazione di tale normativa.

⁴ Regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese (GU 1989, L 395, pag. 1).

⁵ Regolamento (CE) n. 1310/97 del Consiglio, del 30 giugno 1997, che modifica il regolamento n. 4064/89 (GU L 1997, L 180, pag. 1).

Parimenti, i documenti storici relativi all'adozione del regolamento n. 4064/89 e del regolamento sulle concentrazioni non attestano la volontà del legislatore dell'Unione di ricorrere ai meccanismi di rinvio previsti rispettivamente all'articolo 22, paragrafo 3, del regolamento n. 4064/89 e all'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni per colmare le asserite lacune derivanti dalla rigidità delle soglie quantitative previste all'articolo 1 di ciascuno di tali regolamenti per individuare le concentrazioni di dimensione europea.

Sull'interpretazione contestuale

Per quanto riguarda l'interpretazione contestuale dell'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni, la Corte constata che neppure gli elementi contestuali esaminati dal Tribunale risultano concludenti al fine di stabilire se la Commissione fosse competente ad adottare le decisioni controverse.

Inoltre, la Corte rileva che il Tribunale ha ignorato altri elementi contestuali atti a contraddire l'interpretazione accolta nella sentenza impugnata, collegati

- in primo luogo, alle condizioni di applicazione del meccanismo di rinvio di cui all'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento sulle concentrazioni,
- in secondo luogo, alle differenze tra tale meccanismo di rinvio e un altro meccanismo di rinvio previsto all'articolo 4, paragrafo 5, di detto regolamento, e
- in terzo luogo, alla procedura semplificata prevista da tale regolamento per rivedere le soglie e i criteri che ne definiscono l'ambito di applicazione.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte conclude che il Tribunale ha quindi erroneamente dichiarato che dall'interpretazione contestuale dell'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni derivava che una richiesta ai sensi di tale disposizione poteva essere presentata indipendentemente dall'esistenza o dalla portata di una normativa nazionale in materia di controllo ex ante delle concentrazioni.

Sull'interpretazione teleologica

La Corte ritiene inoltre erronea la conclusione del Tribunale secondo cui l'interpretazione teleologica dell'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni conferma che tale articolo prevede un meccanismo correttivo finalizzato a un controllo efficace di tutte le concentrazioni aventi effetti significativi sulla struttura della concorrenza nell'Unione, indipendentemente dall'esistenza o dalla portata di una normativa nazionale in materia di controllo ex ante delle concentrazioni.

Su tale punto, la Corte sottolinea in particolare che solo due obiettivi principali sono perseguiti dal meccanismo di rinvio previsto all'articolo 22 di tale regolamento. Il primo obiettivo consiste nel permettere il controllo delle concentrazioni suscettibili di falsare la concorrenza a livello locale nei casi in cui lo Stato membro in questione non disponga di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni. Il secondo obiettivo è quello di un ampliamento del principio dello «sportello unico» per consentire l'esame da parte della Commissione di una concentrazione notificata o notificante in più Stati membri, al fine di evitare molteplici notificazioni a livello nazionale e di rafforzare in tal modo la certezza del diritto per le imprese.

Per contro, non è stato dimostrato che tale meccanismo fosse destinato a rimediare alle lacune nel sistema di controllo inerenti a un regime fondato principalmente su soglie di fatturato, per definizione inidoneo a ricomprendere tutte le operazioni di concentrazione potenzialmente problematiche.

L'interpretazione del Tribunale secondo la quale l'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni riguarderebbe un controllo efficace di tutte le concentrazioni aventi effetti significativi sulla struttura della concorrenza nell'Unione rischia peraltro di rompere l'equilibrio tra i diversi obiettivi perseguiti da tale regolamento. In particolare, tale interpretazione compromette l'efficacia, la prevedibilità e la certezza del diritto che devono essere garantite alle parti di una concentrazione.

Inoltre, risulta che l'interpretazione estensiva dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento sulle concentrazioni adottata dal Tribunale, che comporta potenzialmente un ampliamento dell'ambito di applicazione di tale regolamento e della competenza di controllo della Commissione sulle operazioni di concentrazione, contrasta con il principio dell'equilibrio istituzionale, caratteristico della struttura istituzionale dell'Unione, derivante dall'articolo 13, paragrafo 2, TUE, il quale richiede che ciascuna istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni.

A tal riguardo, la Corte sottolinea, da un lato, che il regolamento sulle concentrazioni prevede una procedura semplificata al fine di rivedere le soglie che definiscono il suo ambito di applicazione. Pertanto, anche supponendo che l'efficacia delle soglie di competenza fondate sul fatturato previste da tale regolamento dovesse rivelarsi insufficiente per controllare talune operazioni che possono avere un'incidenza significativa sulla concorrenza, spetta unicamente al legislatore dell'Unione rivederle o prevedere un meccanismo di salvaguardia che consenta alla Commissione di controllare una siffatta operazione.

D'altra parte, qualora gli Stati membri ritengano necessario ampliare l'ambito delle operazioni che meritano un esame preliminare alla luce della normativa sulle concentrazioni, essi hanno la facoltà di rivedere al ribasso le proprie soglie di competenza basate sul fatturato previste dalla legislazione nazionale.

Annullamento della sentenza impugnata e delle decisioni controverse

Alla luce di quanto precede, la Corte conclude che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nell'interpretazione dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento sulle concentrazioni, dichiarando che gli Stati membri potevano, alle condizioni ivi enunciate, presentare una richiesta ai sensi di tale disposizione indipendentemente dalla portata della loro normativa nazionale in materia di controllo ex ante delle concentrazioni. Il Tribunale ha quindi erroneamente dichiarato che la Commissione, con le decisioni controverse, aveva correttamente accettato la richiesta di rinvio presentata dall'autorità nazionale francese garante della concorrenza e le richieste di adesione presentate da altre autorità nazionali garanti della concorrenza ai sensi dell'articolo 22 di detto regolamento.

Di conseguenza, la Corte annulla la sentenza del Tribunale. Statuendo essa stessa definitivamente sulla controversia, essa annulla peraltro le decisioni controverse.