



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione ampliata)

13 luglio 2022*

«Concorrenza – Concentrazioni – Mercato dell’industria farmaceutica – Articolo 22 del regolamento (CE) n. 139/2004 – Richiesta di rinvio proveniente da un’autorità garante della concorrenza non competente ai sensi della legislazione nazionale ad esaminare l’operazione di concentrazione – Decisione della Commissione di esaminare l’operazione di concentrazione – Decisioni della Commissione che accolgono le richieste di altre autorità nazionali garanti della concorrenza di aderire alla richiesta di rinvio – Competenza della Commissione – Termine di presentazione della richiesta di rinvio – Nozione di concentrazione “resa nota” – Termine ragionevole – Legittimo affidamento – Dichiarazioni pubbliche della vicepresidente della Commissione – Certezza del diritto»

Nella causa T-227/21,

Ilumina, Inc., con sede in Wilmington, Delaware (Stati Uniti), rappresentata da D. Beard, barrister, e P. Chappatte, avvocato,

ricorrente,

sostenuta da

Grail LLC, già Grail, Inc., con sede in Menlo Park, California (Stati Uniti), rappresentata da D. Little, solicitor, J. Ruiz Calzado, J.M. Jiménez-Laiglesia Oñate e A. Giraud, avvocati,

interveniente,

contro

Commissione europea, rappresentata da N. Khan, G. Conte e C. Urraca Caviedes, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da

Repubblica ellenica, rappresentata da K. Boskovits, in qualità di agente,

da

* Lingua processuale: l’inglese.

Repubblica francese, rappresentata da T. Stéhelin, P. Dodeller, J.-L. Carré e E. Leclerc, in qualità di agenti,

da

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato da M. Bulterman e P. Huurnink, in qualità di agenti,

e da

Autorità di vigilanza AELS, rappresentata da C. Simpson, M. Sánchez Rydelski e M.-M. Joséphidès, in qualità di agenti,

intervententi,

avente ad oggetto la domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e diretta all'annullamento, in primo luogo, della decisione C(2021) 2847 final della Commissione, del 19 aprile 2021, che accoglie la richiesta dell'autorità francese garante della concorrenza di esaminare l'operazione di concentrazione intesa all'acquisizione, da parte della Illumina, Inc., del controllo esclusivo della Grail, Inc. (caso COMP/M.10188 – Illumina/Grail); in secondo luogo, delle decisioni C(2021) 2848 final, C(2021) 2849 final, C(2021) 2851 final, C(2021) 2854 final e C(2021) 2855 final della Commissione, del 19 aprile 2021, che accolgono le richieste delle autorità garanti della concorrenza greca, belga, norvegese, islandese e dei Paesi Bassi di aderire a tale richiesta di rinvio e, in terzo luogo, della lettera della Commissione dell'11 marzo 2021 che informa la Illumina e la Grail di detta richiesta di rinvio,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione ampliata),

composto da G. De Baere, presidente, V. Kreuzschitz (relatore), U. Öberg, R. Mastroianni e G. Steinfatt, giudici,

cancelliere: S. Jund, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 16 dicembre 2021,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

- 1 L'articolo 1 del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese («Regolamento comunitario sulle concentrazioni») (GU 2004, L 24, pag. 1), intitolato «Campo d'applicazione», prevede quanto segue:

«1. Il presente regolamento si applica a tutte le concentrazioni di dimensione [europea] come definite dal presente articolo, fatti salvi l'articolo 4, paragrafo 5, e l'articolo 22.

2. Una concentrazione è di dimensione [europea] quando:

- a) il fatturato totale realizzato a livello mondiale dall'insieme delle imprese interessate è superiore a 5 miliardi di EUR e
- b) il fatturato totale realizzato individualmente [nell'Unione europea] da almeno due delle imprese interessate è superiore a 250 milioni di EUR,

salvo che ciascuna delle imprese interessate realizzi oltre i due terzi del suo fatturato totale [nell'Unione] all'interno di un solo e medesimo Stato membro.

3. Una concentrazione che non supera le soglie stabilite al paragrafo 2 è tuttavia di dimensione [europea] quando:

- a) il fatturato totale realizzato a livello mondiale dall'insieme delle imprese interessate è superiore a 2,5 miliardi di EUR;
- b) in ciascuno di almeno tre Stati membri, il fatturato totale realizzato dall'insieme delle imprese interessate è superiore a 100 milioni di EUR;
- c) in ciascuno di almeno tre degli Stati membri di cui alla lettera b), il fatturato totale realizzato individualmente da almeno due delle imprese interessate è superiore a 25 milioni di EUR e
- d) il fatturato totale realizzato individualmente [nell'Unione] da almeno due delle imprese interessate è superiore a 100 milioni di EUR,

salvo che ciascuna delle imprese interessate realizzi oltre i due terzi del suo fatturato totale [nell'Unione] all'interno di un solo e medesimo Stato membro.

(...).

2 In conformità all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004, si ha una concentrazione quando si produce una modifica duratura del controllo a seguito:

- «a) della fusione di due o più imprese precedentemente indipendenti o parti di imprese; oppure
- b) dell'acquisizione, da parte di una o più persone che già detengono il controllo di almeno un'altra impresa, o da parte di una o più imprese, sia tramite acquisto di partecipazioni nel capitale o di elementi del patrimonio, sia tramite contratto o qualsiasi altro mezzo, del controllo diretto o indiretto dell'insieme o di parti di una o più altre imprese».

3 L'articolo 4 del regolamento n. 139/2004 dispone quanto segue:

«1. Le concentrazioni di dimensione [europea] di cui al presente regolamento sono notificate alla Commissione prima della loro realizzazione e dopo la conclusione dell'accordo, la comunicazione dell'offerta d'acquisto o di scambio o l'acquisizione di una partecipazione di controllo (...)

2. Le concentrazioni consistenti in una fusione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), o nell'assunzione di un controllo comune ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), sono notificate congiuntamente dalle parti che intervengono nell'operazione di fusione o

nell'instaurazione di un controllo comune. Negli altri casi la notificazione incombe alla persona o all'impresa che acquisisce il controllo dell'insieme o di parti di una o più imprese.

(...)

4. Prima di notificare una concentrazione ai sensi del paragrafo 1, le persone o le imprese di cui al paragrafo 2 possono informare la Commissione, presentando una richiesta motivata, che la concentrazione può incidere in misura significativa sulla concorrenza in un mercato all'interno di uno Stato membro che presenta tutte le caratteristiche di un mercato distinto e che dovrebbe quindi essere esaminata, interamente o in parte, dallo Stato membro in questione.

La Commissione trasmette senza ritardo la richiesta a tutti gli Stati membri. Lo Stato membro di cui alla richiesta motivata, entro 15 giorni lavorativi dal ricevimento della richiesta, esprime il suo consenso o il suo dissenso in merito al rinvio del caso. Se tale Stato membro non prende posizione entro questo termine, si considera che abbia espresso il suo consenso.

A meno che detto Stato membro non esprima il suo dissenso, la Commissione, se ritiene che un simile mercato distinto esista effettivamente e che la concentrazione possa incidere in misura significativa sulla concorrenza in tale mercato può decidere di rinviare il caso, interamente o in parte, alle autorità competenti dello Stato membro interessato, per l'applicazione della legislazione nazionale sulla concorrenza del suddetto Stato.

La decisione di rinviare o meno il caso a norma del terzo comma è adottata entro 25 giorni lavorativi a decorrere dal ricevimento della richiesta motivata da parte della Commissione. La Commissione informa della sua decisione gli altri Stati membri e le persone o le imprese interessate. Se la Commissione non prende una decisione entro tale termine, si considera che abbia adottato una decisione di rinvio del caso come chiesto dalle persone o imprese interessate.

Si la Commissione decide o si considera che abbia deciso, conformemente ai commi terzo e quarto, di rinviare interamente il caso non si procede alla notificazione di cui al paragrafo 1 e si applica la legislazione nazionale sulla concorrenza. Si applicano *mutatis mutandis* i paragrafi da 6 a 9 dell'articolo 9.

5. Con riferimento ad una concentrazione, quale definita all'articolo 3, che non ha dimensione [europea] ai sensi dell'articolo 1 e che può essere esaminata a norma delle legislazioni nazionali sulla concorrenza di almeno tre Stati membri, le persone o imprese di cui al paragrafo 2 possono, prima di qualsiasi notificazione alle autorità competenti, informare la Commissione, presentando una richiesta motivata, che la concentrazione dovrebbe essere esaminata dalla Commissione.

La Commissione trasmette senza ritardo la richiesta a tutti gli Stati membri.

Qualsiasi Stato membro competente ad esaminare la concentrazione a norma della propria legislazione nazionale sulla concorrenza può, entro 15 giorni lavorativi dal ricevimento della richiesta motivata, esprimere il suo dissenso in merito alla richiesta di rinvio del caso.

Qualora almeno uno di tali Stati membri abbia espresso il proprio dissenso a norma del terzo comma entro il termine di 15 giorni lavorativi, il caso non viene rinviato. La Commissione informa senza ritardo tutti gli Stati membri e le persone o imprese interessate dei casi in cui sia stato espresso un dissenso.

Qualora nessuno Stato membro abbia espresso il proprio dissenso a norma del terzo comma entro 15 giorni lavorativi, si considera che la concentrazione abbia dimensione [europea] e si procede alla sua notificazione alla Commissione conformemente ai paragrafi 1 e 2. In questi casi, nessuno Stato membro applica alla concentrazione la propria legislazione nazionale sulla concorrenza».

4 L'articolo 9 del regolamento n. 139/2004 così recita:

«1. La Commissione può, mediante decisione che essa notifica senza indugio alle imprese interessate e che porta a conoscenza delle autorità competenti degli altri Stati membri, rinviare alle autorità competenti dello Stato membro interessato un caso di concentrazione notificata, alle seguenti condizioni.

2. Entro 15 giorni lavorativi a decorrere dalla data di ricezione della copia della notifica uno Stato membro, di sua iniziativa o su invito della Commissione, può comunicare alla Commissione, che a sua volta ne informa le imprese interessate, che una concentrazione:

- a) rischia di incidere in misura significativa sulla concorrenza in un mercato all'interno del suddetto Stato membro che presenta tutte le caratteristiche di un mercato distinto; o
- b) incide sulla concorrenza in un mercato all'interno del suddetto Stato membro che presenta tutte le caratteristiche di un mercato distinto e non costituisce una parte sostanziale del mercato comune.

3. Se la Commissione ritiene che, tenuto conto del mercato dei prodotti o servizi in questione e del mercato geografico di riferimento ai sensi del paragrafo 7, tale mercato distinto e tale minaccia esistano:

- a) tratta essa stessa il caso conformemente al presente regolamento; o
- b) rinvia il caso, interamente o in parte, alle autorità competenti dello Stato membro interessato, per l'applicazione della legislazione nazionale sulla concorrenza del suddetto Stato.

Se al contrario ritiene che tale mercato distinto o tale minaccia non esista, la Commissione prende una decisione al riguardo indirizzandola allo Stato membro interessato e provvede a trattare essa stessa il caso conformemente al presente regolamento.

Se uno Stato membro informa la Commissione, a norma del paragrafo 2, lettera b), che una concentrazione incide sulla concorrenza in un mercato distinto all'interno del suo territorio, che non costituisce una parte sostanziale del mercato [interno], la Commissione rinvia tutto il caso o la parte di esso riguardante detto mercato distinto, se essa ritiene che un tale mercato distinto è interessato.

(...)».

5 L'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, intitolato «Rinvio alla Commissione», così recita:

«1. Uno o più Stati membri possono chiedere alla Commissione di esaminare qualsiasi concentrazione, secondo la definizione dell'articolo 3, 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.

La richiesta va presentata al più tardi entro 15 giorni lavorativi dalla data in cui la concentrazione è stata notificata o, se non è prescritta la notificazione, resa nota in altro modo allo Stato membro interessato.

2. La Commissione informa senza ritardo le autorità competenti degli Stati membri e le imprese interessate di qualsiasi richiesta ricevuta ai sensi del paragrafo 1.

Tutti gli altri Stati membri hanno facoltà di aderire alla richiesta iniziale entro il termine di 15 giorni lavorativi dalla data in cui la Commissione li ha informati della richiesta iniziale.

Tutti i termini nazionali relativi alla concentrazione in questione sono sospesi fino a quando non sia stato deciso, secondo la procedura di cui al presente articolo, dove deve essere esaminata la concentrazione. Non appena uno Stato membro abbia informato la Commissione e le imprese interessate del fatto che non intende aderire alla richiesta, cessa la sospensione dei suoi termini nazionali.

3. La Commissione può, al più tardi entro 10 giorni lavorativi a decorrere dalla scadenza del termine stabilito al paragrafo 2, decidere di esaminare la concentrazione se ritiene che incida sul commercio fra Stati membri e rischi di incidere in misura significativa sulla concorrenza nel territorio dello Stato o degli Stati membri che presentano la richiesta. Se la Commissione non prende una decisione entro tale termine, si considera che abbia deciso di esaminare la concentrazione conformemente alla richiesta.

La Commissione informa della sua decisione tutti gli Stati membri e le imprese interessate e può chiedere che venga effettuata una notificazione in applicazione dell'articolo 4.

Lo Stato o gli Stati membri che hanno presentato la richiesta alla Commissione si astengono dall'applicare ulteriormente alla concentrazione la loro legislazione nazionale sulla concorrenza.

4. Quando la Commissione esamina una concentrazione in applicazione del paragrafo 3, si applicano l'articolo 2, l'articolo 4, paragrafi 2 e 3, e gli articoli 5, 6 e da 8 a 21. L'articolo 7 si applica nella misura in cui l'operazione di concentrazione non è stata realizzata alla data nella quale la Commissione informa le imprese interessate che la richiesta è stata presentata.

Se non è prescritta una notificazione in applicazione dell'articolo 4, il termine stabilito all'articolo 10, paragrafo 1, per l'avvio di un procedimento decorre dal giorno lavorativo successivo a quello in cui la Commissione ha informato le imprese interessate della sua decisione di esaminare la concentrazione in applicazione del paragrafo 3.

5. La Commissione può informare uno o più Stati membri che ritiene che una concentrazione soddisfi i criteri di cui al paragrafo 1. In questi casi la Commissione può invitare lo Stato o gli Stati membri in questione a presentare una richiesta ai sensi del paragrafo 1».

Fatti

Sulle imprese interessate e sulla concentrazione in questione

- 6 La Illumina, Inc., ricorrente, offre soluzione in materia di analisi genetica e genomica mediante sequenziamento e mediante chip.
- 7 Il 20 settembre 2020 la Illumina ha concluso un accordo e un piano di fusione diretto all'acquisizione del controllo esclusivo della Grail, LLC (ex Grail, Inc.), che sviluppa analisi del sangue di diagnosi precoce dei tumori, e della quale essa deteneva già il 14,5% del capitale (in prosieguo: la «concentrazione in questione»).
- 8 Il 21 settembre 2020 la Illumina e la Grail (in prosieguo: le «imprese interessate») hanno pubblicato un comunicato stampa che annunciava tale concentrazione.

Sull'assenza di notificazione

- 9 Poiché il fatturato delle imprese interessate non superava le soglie rilevanti, in particolare in considerazione del fatto che la Grail non generava redditi in nessuno Stato membro dell'Unione europea o altrove nel mondo, la concentrazione in questione non presentava una dimensione europea, ai sensi dell'articolo 1 del regolamento n. 139/2004, e non è dunque stata notificata alla Commissione europea in conformità all'articolo 4, paragrafo 1, di tale regolamento.
- 10 La concentrazione in questione non è stata notificata neppure negli Stati membri dell'Unione o in Stati parti dell'accordo sullo Spazio economico europeo (GU 1994, L 1, pag. 3), poiché essa non rientrava nell'ambito di applicazione della loro normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni.

Sulla richiesta di rinvio alla Commissione

- 11 Il 7 dicembre 2020 la Commissione ha ricevuto una denuncia concernente la concentrazione in questione. Il 17 dicembre 2020 si è tenuta una riunione mediante videoconferenza tra la Commissione e il denunciante in occasione della quale quest'ultimo ha descritto le sue preoccupazioni in merito a tale concentrazione. A seguito di tale riunione la Commissione ha avuto taluni scambi supplementari con il denunciante e con le autorità garanti della concorrenza tedesca, austriaca, slovena e svedese, al fine di chiarire la loro eventuale competenza per l'esame di detta concentrazione. Essa era altresì in contatto con la Competition and Markets Authority (CMA, autorità garante della concorrenza e dei mercati, Regno Unito), la quale era stata parimenti investita della denuncia. La Commissione è pervenuta alla conclusione preliminare secondo la quale la concentrazione in questione poteva essere oggetto di un rinvio ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004, segnatamente alla luce del fatto che l'importanza della Grail per la concorrenza non si rifletteva nel suo fatturato.
- 12 Il 19 febbraio 2021 la Commissione ha informato gli Stati membri in merito alla concentrazione in questione, da un lato, presentandola alle autorità nazionali garanti della concorrenza nell'ambito del gruppo di lavoro sulle concentrazioni della rete europea della concorrenza e, dall'altro, inviando loro una lettera in conformità all'articolo 22, paragrafo 5, del regolamento n. 139/2004 (in prosieguo: la «lettera di invito»). In tale lettera la Commissione ha illustrato le ragioni per cui

essa riteneva, prima facie, che la concentrazione sembrasse soddisfare le condizioni previste all'articolo 22, paragrafo 1, di tale regolamento e ha invitato gli Stati membri a presentare una richiesta di rinvio ai sensi di quest'ultima disposizione. Successivamente, la Commissione ha avuto scambi con talune autorità nazionali garanti della concorrenza per discutere in merito a detta lettera.

- 13 Con messaggio di posta elettronica del 26 febbraio 2021 la Commissione ha contattato la ricorrente per proporle una conversazione telefonica riguardante la concentrazione in questione. Nell'ambito di tale conversazione, la quale ha avuto luogo il 4 marzo 2021, essa ha informato il rappresentante legale di ciascuna delle imprese interessate in merito alla lettera di invito e alla possibilità di una richiesta di rinvio ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004.
- 14 Il 9 marzo 2021 l'autorità francese garante della concorrenza (in prosieguo: l'«ACF») ha chiesto alla Commissione, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004, di esaminare la concentrazione in questione (in prosieguo: la «richiesta di rinvio»).
- 15 Il 10 marzo 2021 la Commissione, in conformità all'articolo 22, paragrafo 2, del regolamento n. 139/2004, ha informato le autorità garanti della concorrenza degli altri Stati membri, nonché l'Autorità di vigilanza AELS della richiesta di rinvio. L'11 marzo 2021 la Commissione ha parimenti informato le imprese interessate della richiesta di rinvio, ricordando loro che la concentrazione in questione non poteva essere realizzata laddove e nei limiti in cui fosse applicabile l'obbligo di sospensione previsto all'articolo 7 del regolamento n. 139/2004, in combinato disposto con l'articolo 22, paragrafo 4, primo comma, seconda frase, di detto regolamento (in prosieguo: la «lettera di informazione»).
- 16 Con lettere del 24, 26 e 31 marzo 2021 le autorità garanti della concorrenza belga, greca, islandese, dei Paesi Bassi e norvegese hanno chiesto di aderire alla richiesta di rinvio, in conformità all'articolo 22, paragrafo 2, del regolamento n. 139/2004 (in prosieguo: le «richieste di adesione»).
- 17 Il 16 e il 29 marzo 2021 le imprese interessate hanno presentato alla Commissione osservazioni in opposizione alla richiesta di rinvio. Il 2, il 7 e il 12 aprile 2021 la ricorrente ha risposto alle richieste di informazioni indirizzatele dalla Commissione il 26 marzo e l'8 aprile 2021.
- 18 Il 31 marzo 2021 la Commissione ha pubblicato gli orientamenti sull'applicazione del meccanismo di rinvio di cui all'articolo 22 del regolamento [n. 139/2004] per determinate categorie di casi (GU 2021, C 113, pag. 1; in prosieguo: gli «orientamenti concernenti l'articolo 22»).
- 19 Con decisione del 19 aprile 2021 la Commissione ha accolto la richiesta di rinvio (in prosieguo: la «decisione impugnata»). Con decisioni dello stesso giorno concernenti, rispettivamente, il Belgio, la Grecia, l'Islanda, i Paesi Bassi e la Norvegia essa ha parimenti accolto le richieste di adesione (in prosieguo, designate congiuntamente alla decisione impugnata: le «decisioni impugnate»).

Sulle decisioni impugnate

Sul rispetto del termine di quindici giorni lavorativi

- 20 La Commissione ha ritenuto che la richiesta di rinvio del 9 marzo 2021 fosse stata presentata nel termine di quindici giorni lavorativi previsto all'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 139/2004, poiché la concentrazione in questione, tramite la lettera di invito, era stata portata a conoscenza della Repubblica francese il 19 febbraio 2021 (punti 20 e 29 della decisione impugnata). Secondo la Commissione è tale lettera, fondata su una ricerca approfondita, su un'analisi mirata e su informazioni fornite dal denunciante, che ha consentito alla Repubblica francese di procedere ad un esame preliminare delle condizioni previste all'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004 (punti 26 e 28 della decisione impugnata).
- 21 La Commissione ha parimenti ritenuto che le richieste di adesione rispettassero il termine previsto all'articolo 22, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento n. 139/2004, poiché il Regno del Belgio, la Repubblica ellenica, la Repubblica di Islanda, il Regno dei Paesi Bassi e il Regno di Norvegia avevano presentato tali richieste il 24, il 26 e il 31 marzo 2021, ossia entro quindici giorni lavorativi a partire dalla data in cui essa li aveva informati, con la sua lettera del 10 marzo 2021, della richiesta di adesione (punti 21 e 22 delle decisioni concernenti il Belgio, l'Islanda, i Paesi Bassi e la Norvegia e punti 16 e 17 della decisione concernente la Grecia).

Sull'incidenza sul commercio tra Stati membri e sulla minaccia di un'incidenza significativa sulla concorrenza

- 22 La Commissione ha concluso che la concentrazione in questione, da un lato, era idonea ad incidere sul commercio tra Stati membri (punti da 39 a 45 della decisione impugnata, punti da 33 a 39 delle decisioni concernenti il Belgio, l'Islanda, i Paesi Bassi e la Norvegia e punti da 28 a 34 della decisione concernente la Grecia) e, dall'altro, minacciava di incidere in maniera significativa sulla concorrenza nei territori francese, greco, islandese, belga, norvegese e dei Paesi Bassi quali parti dello Spazio economico europeo (SEE) (punti 51 e 80 della decisione impugnata, punti 49 e 78 della decisione concernente il Belgio, punti 41 e 70 della decisione concernente la Grecia, punti 46 e 75 delle decisioni concernenti l'Islanda e la Norvegia e punti 50 e 79 della decisione concernente i Paesi Bassi).

Sull'opportunità del rinvio

- 23 La Commissione ha ritenuto che la concentrazione in questione soddisfacesse i criteri di un rinvio ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 (punto 109 della decisione impugnata, punto 107 della decisione concernente il Belgio, punto 99 della decisione concernente la Grecia, punto 104 delle decisioni concernenti l'Islanda e la Norvegia e punto 108 della decisione concernente i Paesi Bassi).
- 24 In primo luogo, la Commissione ha ritenuto che le condizioni enunciate al punto 45 della sua comunicazione sul rinvio in materia di concentrazioni (GU 2005, C 56, pag. 2; in prosieguo: la «comunicazione sul rinvio») fossero soddisfatte (punto 85 della decisione impugnata, punto 83 della decisione concernente il Belgio, punto 75 della decisione concernente la Grecia, punto 80 delle decisioni concernenti l'Islanda e la Norvegia e punto 84 della decisione concernente i Paesi Bassi). Inoltre, i test di sequenziamento dei tumori da parte di ONG sarebbero percepiti come un

miglioramento significativo nella lotta contro i tumori, la quale costituirebbe una delle priorità della Commissione nel settore sanitario. Un trattamento coerente degli sforzi di indagine impiegati al riguardo a livello dell'Unione sarebbe dunque auspicabile (punto 84 della decisione impugnata, punto 82 della decisione concernente il Belgio, punto 74 della decisione concernente la Grecia, punto 79 delle decisioni concernenti l'Islanda e la Norvegia e punto 83 della decisione concernente i Paesi Bassi).

- 25 In secondo luogo, la Commissione ha ricordato che gli orientamenti concernenti l'articolo 22 chiarivano il modo in cui i criteri enunciati nella comunicazione sul rinvio dovevano essere applicati nei casi in cui le autorità nazionali non erano competenti ad esaminare una concentrazione. Secondo la Commissione, la concentrazione in questione rientra nell'ambito di applicazione di detti orientamenti, poiché essa implica l'acquisizione di un'impresa la cui importanza per la concorrenza non si riflette nel suo fatturato (punti 86 e 87 della decisione impugnata, punti 84 e 85 della decisione concernente il Belgio, punti 76 e 77 della decisione concernente la Grecia, punti 81 e 82 delle decisioni concernenti l'Islanda e la Norvegia e punti 85 e 86 della decisione concernente i Paesi Bassi).
- 26 Inoltre, la Commissione ha indicato che la concentrazione in questione non era stata né attuata né notificata in altri Stati membri (punto 88 della decisione impugnata, punto 86 della decisione concernente il Belgio, punto 78 della decisione concernente la Grecia, punto 83 delle decisioni concernenti l'Islanda e la Norvegia e punto 87 della decisione concernente i Paesi Bassi).
- 27 In terzo luogo, la Commissione ha esaminato gli argomenti delle imprese interessate relativi al rispetto dei principi generali del diritto dell'Unione e dei diritti della difesa (punto 89 della decisione impugnata, punto 87 della decisione concernente il Belgio, punto 79 della decisione concernente la Grecia, punto 84 delle decisioni concernenti l'Islanda e la Norvegia e punto 88 della decisione concernente i Paesi Bassi).
- 28 Sotto un primo profilo, per quanto riguarda la sua competenza, essa ha ritenuto che l'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 consentisse agli Stati membri di chiedere di rinviarle una causa in materia di concentrazione «per la quale essi non erano muniti di competenza», sempreché le condizioni di legge previste da tale disposizione fossero soddisfatte. Come ricordato negli orientamenti concernenti l'articolo 22, tale conclusione discenderebbe da un'interpretazione letterale di detta disposizione e sarebbe confermata dalla sua genesi legislativa, dalla finalità, dall'economia generale e dall'interpretazione contestuale del regolamento n. 139/2004 nonché dalla prassi della Commissione.
- 29 In particolare, l'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, il quale enuncerebbe in maniera esaustiva i requisiti giuridici che le richieste di rinvio devono soddisfare, non esigerebbe che «lo Stato membro che fa una simile richiesta sia munito della competenza ad esaminare la concentrazione interessata», ma riconoscerebbe sia esplicitamente sia implicitamente che tale richiesta può provenire da uno Stato membro nel quale la notifica della concentrazione interessata non è richiesta. La Commissione ha ricordato che, a partire dall'adozione del 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), l'obiettivo era quello di consentirle di controllare concentrazioni idonee ad arrecare un pregiudizio anticoncorrenziale nel mercato interno che non potevano essere esaminate dalle autorità degli Stati membri. Un'interpretazione restrittiva dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 potrebbe avere come risultato quello di impedire il controllo di simili concentrazioni e dei loro effetti transfrontalieri. Uno Stato membro privo di un sistema di controllo delle concentrazioni avrebbe già potuto

chiedere un rinvio alla Commissione in forza del regolamento n. 4064/89, come confermato dalla sentenza del 15 dicembre 1999, Kesko/Commissione (T-22/97, EU:T:1999:327). La Commissione ha ricordato di avere accettato che Stati membri privi di sistema di controllo delle concentrazioni aderiscano ad una richiesta di rinvio di un altro Stato membro. A suo avviso, se il legislatore dell'Unione avesse voluto restringere l'ambito di applicazione dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 escludendo siffatti Stati membri, esso avrebbe potuto utilizzare lo stesso criterio di competenza previsto all'articolo 4, paragrafo 5, di tale regolamento (punto 90 della decisione impugnata, punto 88 della decisione concernente il Belgio, punto 80 della decisione concernente la Grecia, punto 85 delle decisioni concernenti l'Islanda e la Norvegia e punto 89 della decisione concernente i Paesi Bassi).

- 30 Sotto un secondo profilo, per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, richiamato al considerando 8 del regolamento n. 139/2004, la Commissione ha ricordato che il legislatore dell'Unione aveva deciso che una causa in materia di concentrazione poteva esserle rinviata alle condizioni previste all'articolo 22 di detto regolamento. Il principio di sussidiarietà si applicherebbe unicamente alle materie che non rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione, quando occorre stabilire se l'azione prevista non possa essere sufficientemente realizzata dagli Stati membri. Orbene, in assenza di competenza, l'esame della concentrazione in questione non avrebbe potuto essere realizzato da questi ultimi (punto 92 della decisione impugnata, punto 90 della decisione concernente il Belgio, punto 82 della decisione concernente la Grecia, punto 87 delle decisioni concernenti l'Islanda e la Norvegia e punto 91 della decisione concernente i Paesi Bassi).
- 31 Sotto un terzo profilo, per quanto riguarda la tutela del legittimo affidamento delle imprese interessate, la Commissione ha rilevato che il diritto degli Stati membri a rinviarle, ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, cause concernenti una concentrazione che non dovevano essere notificate in tali Stati è sempre esistito. La sua prassi anteriore diretta a scoraggiare siffatti Stati membri non competenti dal presentare una richiesta di rinvio non significherebbe che essa abbia escluso l'applicazione di tale disposizione ad ogni causa futura. Al contrario, nel suo libro bianco del 9 luglio 2014 verso un controllo più efficace delle concentrazioni nell'[Unione] (COM/2014/0449 final) (in prosieguo: il «libro bianco del 2014»), tale diritto sarebbe stato esplicitamente confermato. La Commissione ha ritenuto di non avere dato alcuna rassicurazione precisa, incondizionata e concordante che escludesse talune richieste di rinvio nel futuro. Nel suo discorso dell'11 settembre 2020 neanche la vicepresidente della Commissione avrebbe fornito simili rassicurazioni, ma avrebbe indicato che era utile cambiare tale prassi anteriore e che ciò non sarebbe avvenuto dall'oggi al domani (punto 94 della decisione impugnata, punto 92 della decisione concernente il Belgio, punto 84 della decisione concernente la Grecia, punto 89 delle decisioni concernenti l'Islanda e la Norvegia e punto 93 della decisione concernente i Paesi Bassi).
- 32 Sotto un quarto profilo, per quanto riguarda la certezza del diritto, la Commissione ha ritenuto che il tempo trascorso dall'annuncio della concentrazione in questione e gli eventuali effetti negativi per le imprese interessate fossero controbilanciati dagli effetti negativi potenzialmente rilevanti di tale concentrazione sulla concorrenza, i quali imponevano di essere esaminati (punto 100 della decisione impugnata, punto 98 della decisione concernente il Belgio, punto 90 della decisione concernente la Grecia, punto 95 delle decisioni concernenti l'Islanda e la Norvegia e punto 99 della decisione concernente i Paesi Bassi).

- 33 Infatti, prima facie, l'impatto potenziale della concentrazione in questione sulla concorrenza nel mercato interno e sui consumatori europei sarebbe significativo. La Commissione ha rilevato di essere venuta a conoscenza di tale concentrazione nel dicembre del 2020, tramite la denuncia. Essa avrebbe immediatamente esaminato le circostanze del caso di specie e, dopo essere stata informata del fatto che tale concentrazione non superava le soglie rilevanti di nessuno degli Stati membri, avrebbe inviato la lettera di invito a questi ultimi. Inoltre, alla luce del fatto che la concentrazione in questione non poteva essere attuata a causa di un procedimento pendente dinanzi ai giudici americani, l'impatto del decorso del tempo sulle imprese interessate sarebbe stato limitato (punti da 97 a 99 della decisione impugnata, punti da 95 a 97 della decisione concernente il Belgio, punti da 87 a 89 della decisione concernente la Grecia, punti da 92 a 94 delle decisioni concernenti l'Islanda e la Norvegia e punti da 96 a 98 della decisione concernente i Paesi Bassi).
- 34 Sotto un quinto profilo, per quanto riguarda il principio di proporzionalità, la Commissione ha ritenuto che l'interpretazione restrittiva suggerita dalle imprese interessate fosse contraria al testo dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 nonché alla finalità e all'economia generale di tale disposizione. La sua valutazione sarebbe stata conforme a tale principio in quanto teneva conto, segnatamente, delle questioni se la concentrazione interessata fosse già stata realizzata, se fosse stata notificata in uno o più Stati membri che non avevano chiesto il suo rinvio e se essa implicasse un obiettivo che presentava un «potenziale concorrenziale significativo» che non si rifletteva nel suo fatturato. La Commissione ha precisato, in sostanza, che tra le numerose concentrazioni che non presentano una dimensione europea ai sensi dell'articolo 1 del regolamento n. 139/2004, solo un numero limitato, da un lato, soddisfaceva le condizioni previste all'articolo 22 di detto regolamento e, dall'altro, poteva essere considerato adeguato per un rinvio in conformità agli orientamenti concernenti l'articolo 22. Simili cause potrebbero dunque essere considerate eccezionali (punti 102 e 103 della decisione impugnata, punti 100 e 101 della decisione concernente il Belgio, punti 92 e 93 della decisione concernente la Grecia, punti 97 e 98 delle decisioni concernenti l'Islanda e la Norvegia e punti 101 e 102 della decisione concernente i Paesi Bassi).
- 35 Sotto un sesto profilo, la Commissione ha respinto in quanto infondati gli argomenti delle imprese interessate secondo i quali il loro diritto di essere sentite e i principi di equità e di buona amministrazione erano stati violati. Essa ha sottolineato di avere informato il 26 febbraio 2021 la ricorrente in merito all'invio della sua lettera di invito, ossia prima del ricevimento della richiesta di rinvio. La Commissione ha ritenuto che il suo approccio fosse dunque conforme al punto 27 degli orientamenti concernenti l'articolo 22, secondo il quale, in caso di esame di una richiesta di rinvio, essa informa quanto prima le parti dell'operazione. L'obiettivo di tale punto sarebbe peraltro quello di segnalare un eventuale obbligo di sospensione della concentrazione. Inoltre, la Commissione avrebbe informato tempestivamente le imprese interessate in merito alla richiesta di rinvio, la quale sarebbe stata trasferita loro rapidamente dopo la sua ricezione (punti da 104 a 108 della decisione impugnata, punti da 102 a 106 della decisione concernente il Belgio, punti da 94 a 98 della decisione concernente la Grecia, punti da 99 a 103 delle decisioni concernenti l'Islanda e la Norvegia e punti da 103 a 107 della decisione concernente i Paesi Bassi).

Procedimento e conclusioni delle parti

- 36 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 28 aprile 2021 la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

- 37 Con atto separato depositato presso la cancelleria del Tribunale in pari data, la ricorrente ha chiesto che la causa fosse trattata secondo il procedimento accelerato, conformemente agli articoli 151 e 152 del regolamento di procedura del Tribunale. Con decisione del 3 giugno 2021 il Tribunale ha accolto tale istanza.
- 38 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 7 giugno 2021 la Grail, Inc. ha chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della ricorrente. Con ordinanza del 2 luglio 2021 il presidente della Terza Sezione ampliata del Tribunale ha ammesso tale intervento. Con misura di organizzazione del procedimento dello stesso giorno, la Grail, Inc. è stata autorizzata, ai sensi dell'articolo 154, paragrafo 3, del regolamento di procedura, in combinato disposto con l'articolo 145, paragrafo 1, e l'articolo 89, paragrafo 3, lettera b), di detto regolamento, a depositare una memoria di intervento.
- 39 Su proposta della Terza Sezione, il Tribunale ha deciso, in applicazione dell'articolo 28 del regolamento di procedura, di rinviare la causa dinanzi ad un collegio giudicante ampliato.
- 40 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente, il 22 giugno, il 6 luglio, il 21 luglio e il 29 luglio 2021, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica francese, la Repubblica ellenica e l'Autorità di vigilanza AELS hanno chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della Commissione. Con decisioni del 12 e del 22 luglio, nonché del 6 agosto 2021 e con ordinanza del 25 agosto 2021, il presidente della Terza Sezione ampliata del Tribunale ha ammesso tali interventi. Con misure di organizzazione del procedimento, rispettivamente, del 16 luglio, del 23 luglio, del 13 agosto e del 25 agosto 2021, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica francese, la Repubblica ellenica e l'Autorità di vigilanza AELS sono stati autorizzati, in applicazione dell'articolo 154, paragrafo 3, del regolamento di procedura, in combinato disposto con l'articolo 145, paragrafo 1, e l'articolo 89, paragrafo 3, lettera b), di detto regolamento, a depositare una memoria di intervento.
- 41 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 13 agosto 2021 la Computer & Communications Industry Association ha chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della ricorrente. Con ordinanza del 6 ottobre 2021 il presidente della Terza Sezione ampliata del Tribunale ha respinto tale domanda di intervento.
- 42 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 18 agosto 2021 la ricorrente ha informato il Tribunale del fatto che essa aveva acquisito, lo stesso giorno, la totalità delle quote sociali della Grail, Inc., avendo al contempo predisposto un accordo relativo alla separazione degli elementi dell'attivo.
- 43 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 5 ottobre 2021 la ricorrente ha depositato una domanda di misure di organizzazione del procedimento. La Commissione ha depositato le sue osservazioni su tale domanda il 19 ottobre 2021. Il 29 ottobre 2021, la ricorrente ha presentato osservazioni su dette osservazioni della Commissione.
- 44 Gli intervenienti hanno depositato ciascuno la loro memoria nei termini impartiti.
- 45 Il 7 ottobre 2021 la Commissione ha chiesto che alla Grail venisse revocato lo status di parte interveniente. La ricorrente, la Repubblica ellenica e la Grail hanno presentato le loro osservazioni su tale istanza il 3 e il 4 novembre 2021.

- 46 Poiché due membri della Sezione avevano cessato le loro funzioni ed era stato eletto un nuovo presidente di Sezione, il presidente della Terza Sezione, con decisione del 19 ottobre 2021 e in applicazione dell'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento di procedura, in combinato disposto con l'articolo 27, paragrafo 5, di detto regolamento, ha designato altri due giudici per integrare il collegio giudicante.
- 47 L'11 novembre 2021 il Tribunale (Terza Sezione ampliata) ha deciso di avviare la fase orale del procedimento.
- 48 Lo stesso giorno, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento ai sensi dell'articolo 89, paragrafo 3, lettera a) e b), del regolamento di procedura, il Tribunale ha sottoposto alla Commissione quesiti scritti su taluni aspetti della controversia. La Commissione ha risposto a tali quesiti nel termine impartito.
- 49 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 6 dicembre 2021 la ricorrente ha depositato una domanda di misure di organizzazione del procedimento. La Commissione, l'Autorità di vigilanza AELS, la Grail, la Repubblica francese e il Regno dei Paesi Bassi hanno depositato le loro osservazioni su tale domanda il 9 e il 10 dicembre 2021.
- 50 Le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti orali posti dal Tribunale all'udienza che si è tenuta il 16 dicembre 2021.
- 51 La ricorrente, sostenuta dalla Grail, chiede che il Tribunale voglia:
- annullare le decisioni impugnate e la lettera di informazione;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 52 La Commissione, sostenuta dall'Autorità di vigilanza AELS, dalla Repubblica ellenica, dalla Repubblica francese e dal Regno dei Paesi Bassi, chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso in quanto irricevibile;
 - in subordine, respingere il ricorso in quanto in parte manifestamente irricevibile e in parte infondato;
 - condannare la ricorrente alle spese.

Diritto

Sulla richiesta di revoca dello status di parte interveniente della Grail

- 53 La Commissione, sostenuta dalla Repubblica ellenica, fa valere, in sostanza, che, a seguito della lettera della ricorrente del 18 agosto 2021 che informava il Tribunale di aver acquisito, lo stesso giorno, la totalità delle quote sociali della Grail, Inc. (v. punto 42 supra), quest'ultima era divenuta la Grail LLC, ossia una nuova entità interamente controllata dalla ricorrente, cosicché la Grail aveva perso la qualità di parte interveniente riconosciuta dall'ordinanza del 2 luglio 2021 (v. punto 38 supra). Pertanto, sia sotto il profilo economico che sotto quello giuridico, l'intervento avrebbe perso il suo oggetto e gli interessi della Grail LLC si confonderebbero adesso

con quelli della ricorrente, la quale li rappresenterebbe pienamente nell'ambito del presente procedimento. In assenza dell'invio di una nuova istanza di intervento da parte della Grail LLC nel termine previsto all'articolo 143, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la Commissione è dell'avviso che lo status della Grail quale parte interveniente dovrebbe essere formalmente revocato.

- 54 La ricorrente e la Grail contestano gli argomenti della Commissione, poiché la Grail LLC sarebbe succeduta legalmente alla Grail, Inc., il cui interesse alla soluzione della presente controversia persisterebbe. Secondo le asserzioni della stessa Commissione, la Grail LLC sarebbe un'entità distinta, indipendente ed autonoma dalla ricorrente, la quale persegue operazioni e una strategia distinte sotto una direzione indipendente.
- 55 Da un lato, è sufficiente rilevare che la Grail LLC è una persona giuridica, ai sensi del diritto societario degli Stati Uniti d'America, succeduta legalmente alla Grail, Inc. Pertanto, in conformità ad una consolidata giurisprudenza (v., in tal senso, sentenza del 21 marzo 2012, *Marine Harvest Norway e Alsaker Fjordbruk/Consiglio*, T-113/06, non pubblicata, EU:T:2012:135, punti da 24 a 33), il 18 agosto 2021 la Grail LLC è succeduta alla Grail, Inc. quale sua avente causa a titolo universale.
- 56 A tal riguardo è già stato dichiarato che un ricorso di annullamento avviato da una persona giuridica può essere proseguito dall'avente causa a titolo universale della stessa, in particolare nel caso in cui tale persona giuridica cessi di esistere mentre tutti i suoi diritti ed obblighi vengono trasferiti ad un nuovo titolare, fermo restando che detto avente causa a titolo universale viene necessariamente sostituito ipso iure al suo predecessore (v., in tal senso, sentenza del 21 marzo 2012, *Marine Harvest Norway e Alsaker Fjordbruk/Consiglio*, T-113/06, non pubblicata, EU:T:2012:135, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).
- 57 Dall'altro, benché la Grail LLC sia effettivamente interamente controllata dalla ricorrente, ciò non toglie che essa costituisce un'entità giuridica distinta munita della capacità di stare in giudizio e che può dimostrare di avere un interesse alla soluzione della controversia in conformità all'articolo 40, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, in combinato disposto con l'articolo 53, primo comma, di detto Statuto. Ciò vale a maggior ragione in quanto la ricorrente ha predisposto un accordo relativo alla separazione degli elementi dell'attivo (v. punto 42 supra) e la Commissione ha adottato, con la sua decisione C(2021) 7675 final, del 29 ottobre 2021 (caso COMP/M.10493 – *Illumina/Grail*), misure provvisorie ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 5, lettera a), del regolamento n. 139/2004, che esigono che la Grail LLC venga preservata come un'entità distinta, indipendente e autonoma dalla ricorrente, la quale persegue operazioni e una strategia distinte sotto una direzione indipendente.
- 58 Ne risulta che, nell'ambito della presente controversia, nella sua qualità di avente causa a titolo universale, la Grail LLC si è sostituita alla Grail, Inc. quale parte interveniente alla quale è applicabile il dispositivo dell'ordinanza del presidente della Terza Sezione ampliata del Tribunale del 2 luglio 2021 (v. punto 38 supra). A tal riguardo occorre precisare che la Grail LLC conserva, in quanto altra parte della concentrazione in questione, il suo interesse alla soluzione della controversia allo stesso titolo della sua dante causa, la Grail, Inc. (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 21 marzo 2012, *Marine Harvest Norway e Alsaker Fjordbruk/Consiglio*, T-113/06, non pubblicata, EU:T:2012:135, punto 30).
- 59 Di conseguenza, la domanda della Commissione diretta a revocare alla Grail lo status di parte interveniente deve essere respinta.

Sulla ricevibilità

- 60 Senza sollevare formalmente un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'articolo 130, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la Commissione, sostenuta dalla Repubblica ellenica e dalla Repubblica francese, fa valere che il presente ricorso è irricevibile. Essa sostiene, in primo luogo, che la richiesta di rinvio non costituisce un atto della Commissione; in secondo luogo, che la lettera di informazione è stata sostituita dalla decisione impugnata e, in terzo luogo, che le decisioni impuginate costituiscono atti preparatori le cui illegittimità potrebbero essere invocate nell'ambito di un ricorso proposto avverso la decisione finale sulla concentrazione in questione.
- 61 La ricorrente, sostenuta dalla Grail, ritiene che il presente ricorso sia ricevibile.
- 62 In primo luogo, per quanto riguarda la richiesta di rinvio, dalla versione ridotta del ricorso, segnatamente dall'omissione del capo di conclusioni concernente tale richiesta al suo punto 214, si evince che, nell'ambito del presente procedimento accelerato, essa non è oggetto del ricorso. Di conseguenza, gli argomenti della Commissione attinenti a questa stessa richiesta sono inoperanti e devono essere respinti.
- 63 In secondo luogo, per quanto riguarda le decisioni impuginate, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, sono considerati atti impugnabili ai sensi dell'articolo 263 TFUE, tutti i provvedimenti adottati dalle istituzioni dell'Unione, a prescindere dalla loro forma, intesi alla produzione di effetti giuridici vincolanti (sentenze del 13 febbraio 2014, Ungheria/Commissione, C-31/13 P, EU:C:2014:70, punto 54; del 25 ottobre 2017, Romania/Commissione, C-599/15 P, EU:C:2017:801, punto 47, e del 22 aprile 2021, thyssenkrupp Electrical Steel e thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Commissione, C-572/18 P, EU:C:2021:317, punto 46).
- 64 Per accertare se l'atto impugnato produca effetti giuridici vincolanti, occorre riferirsi alla sua sostanza. Tali effetti devono essere valutati in funzione di criteri obiettivi, come il contenuto dell'atto stesso, tenendo conto eventualmente del contesto in cui quest'ultimo è stato adottato nonché dei poteri dell'istituzione da cui esso promana (v., in tal senso, sentenze del 13 febbraio 2014, Ungheria/Commissione, C-31/13 P, EU:C:2014:70, punto 55; del 25 ottobre 2017, Romania/Commissione, C-599/15 P, EU:C:2017:801, punto 48, e del 22 aprile 2021, thyssenkrupp Electrical Steel e thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Commissione, C-572/18 P, EU:C:2021:317, punto 48).
- 65 Nel caso di un ricorso di annullamento proposto da una persona fisica o giuridica, è necessario che gli effetti giuridici vincolanti dell'atto impugnato siano idonei ad incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica (v., in tal senso, sentenze del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 37, e del 25 febbraio 2021, VodafoneZiggo Group/Commissione, C-689/19 P, EU:C:2021:142, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).
- 66 Pertanto, costituiscono atti impugnabili, in linea di principio, i provvedimenti che stabiliscono in modo definitivo la posizione di un'istituzione al termine di una procedura amministrativa e che sono intesi alla produzione di effetti giuridici obbligatori tali da incidere sugli interessi della parte ricorrente, con esclusione dei provvedimenti provvisori destinati a preparare la decisione definitiva, privi di tali effetti. Di conseguenza, provvedimenti intermedi che esprimono una valutazione dell'istituzione e il cui scopo è quello di preparare la decisione definitiva non

costituiscono, in linea di principio, atti che possono essere oggetto di un ricorso di annullamento (v. sentenza del 6 maggio 2021, ABLV Bank e a./BCE, C-551/19 P e C-552/19 P, EU:C:2021:369, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).

- 67 Nella specie, le decisioni impugnate sono state adottate in conformità all'articolo 22, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 139/2004. Da tale disposizione risulta che l'esame di una concentrazione da parte della Commissione in forza di tale articolo assume la forma di una decisione. Orbene, ai sensi della prima frase dell'articolo 288, quarto comma, TFUE, una «decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi». Pertanto, il legislatore dell'Unione ha voluto attribuire a tali decisioni un carattere vincolante (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 44).
- 68 Occorre parimenti rilevare che le decisioni impugnate assoggettano la concentrazione in questione all'ambito di applicazione del regolamento n. 139/2004, sebbene essa non presenti una dimensione europea ai sensi del suo articolo 1, cosicché tale regolamento non è applicabile automaticamente. In particolare, le decisioni impugnate hanno per effetto di assoggettare tale concentrazione, in conformità all'articolo 22, paragrafo 4, primo comma, di detto regolamento, all'articolo 2, all'articolo 4, paragrafi 2 e 3, e agli articoli 5, 6 e da 8 a 21 di questo stesso regolamento, i quali stabiliscono i criteri di valutazione di detta concentrazione, i poteri decisionali della Commissione, nonché il procedimento e le eventuali sanzioni. Analogamente, l'obbligo di sospensione, previsto all'articolo 7 del regolamento n. 139/2004, è applicabile alla concentrazione in questione, in conformità all'articolo 22, paragrafo 4, primo comma, seconda frase, di tale regolamento, impedendo la sua realizzazione fintantoché essa non sia stata dichiarata compatibile con il mercato interno.
- 69 Per contro, come sostenuto dalla ricorrente, in assenza delle decisioni impugnate, la concentrazione in questione non formerebbe l'oggetto di un esame da parte della Commissione nell'ambito del regolamento n. 139/2004, né sarebbe soggetta ai vincoli e alle sanzioni potenziali in forza di tale regolamento, incluso l'obbligo di sospensione, ma potrebbe essere realizzata immediatamente nell'Unione.
- 70 Pertanto, alla luce del fatto che ogni decisione che comporta una modifica del regime giuridico applicabile all'esame di un'operazione di concentrazione è atto ad incidere sulla situazione giuridica dei partecipanti all'operazione di cui trattasi, le decisioni impugnate producono effetti giuridici vincolanti nei confronti della ricorrente atti ad incidere sui suoi interessi, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica (v., in tal senso, sentenza del 30 settembre 2003, Cableuropa e a./Commissione, T-346/02 e T-347/02, EU:T:2003:256, punti 61 e 64).
- 71 Inoltre, mettendo fine al procedimento di rinvio avviato con la richiesta di rinvio ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004 e che ha consentito, in conformità al suo paragrafo 2, la presentazione delle richieste di adesione, le decisioni impugnate fissano definitivamente la posizione della Commissione sul rinvio della concentrazione in questione. Infatti, tramite tali decisioni la Commissione, prendendo in considerazione le osservazioni delle imprese interessate, ha accolto dette richieste e, di conseguenza, ha deciso di esaminare la concentrazione in questione. In conformità al procedimento previsto dall'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, risulta così deciso il luogo di esame della concentrazione, il che comporta il trasferimento di competenza per tale esame alla Commissione (v. punti da 68 a 70 supra). Il carattere definitivo e irreversibile di dette decisioni è confermato, da un lato, dal termine di dieci giorni lavorativi, previsto al paragrafo 3, primo comma, prima frase, di detto

articolo, entro il quale la Commissione era tenuta a prendere una decisione sul rinvio e, dall'altro, dal fatto che, in assenza di una presa di posizione, si sarebbe considerato che essa avesse adottato una siffatta decisione di esame, in conformità a tale disposizione.

- 72 Pertanto, le decisioni impugnate mettono fine al procedimento di rinvio ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, il quale costituisce un procedimento speciale distinto da quello attraverso il quale la Commissione perviene a statuire sull'autorizzazione o sul divieto di un'operazione di concentrazione (v., in tal senso, sentenze dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 11, e del 22 aprile 2021, thyssenkrupp Electrical Steel e thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Commissione, C-572/18 P, EU:C:2021:317, punto 49).
- 73 Contrariamente a quanto ritenuto dalla Commissione e dalla Repubblica ellenica, le decisioni impugnate non sono comparabili ad una decisione di avviare il procedimento d'indagine formale, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 139/2004. Infatti, poiché il procedimento di controllo delle concentrazioni consta di due fasi, una decisione adottata sulla base di tale disposizione non costituisce il momento conclusivo del procedimento di controllo, né pregiudica la decisione definitiva ai sensi dell'articolo 8 di tale regolamento. In tal senso, una decisione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera c), di detto regolamento costituisce una disposizione preparatoria destinata unicamente ad avviare un'istruttoria volta ad individuare gli elementi in grado di permettere alla Commissione di pronunciarsi con una decisione definitiva in merito alla compatibilità di un'operazione con il mercato interno (v., in tal senso, ordinanze del 31 gennaio 2006, Schneider Electric/Commissione, T-48/03, EU:T:2006:34, punto 79, e del 27 novembre 2017, HeidelbergCement/Commissione, T-902/16, non pubblicata, EU:T:2017:846, punti 18, 21 et 22 e la giurisprudenza ivi citata). Per contro, le decisioni impugnate non si inseriscono nel contesto dell'esame della compatibilità della concentrazione in questione con il mercato interno, bensì sono intese a statuire definitivamente sul rinvio di tale concentrazione ponendo fine al procedimento speciale previsto all'articolo 22 del regolamento medesimo (v. punti 71 e 72 supra). Con tali decisioni, la Commissione, illustrando le ragioni per le quali essa ha ritenuto che le condizioni previste a tale articolo fossero soddisfatte, ha accolto le richieste di rinvio e di adesione, il che ha comportato l'assoggettamento di detta concentrazione all'ambito di applicazione del regolamento n. 139/2004 (v. punto 68 supra). Dette decisioni non costituiscono dunque provvedimenti intermedi preparatori della decisione di merito, bensì stabiliscono la posizione definitiva della Commissione in ordine alla richiesta di rinvio.
- 74 Inoltre, il presente ricorso non costringe il giudice dell'Unione a valutare né prese di posizione provvisorie della Commissione, né questioni sulle quali essa non ha ancora avuto modo di pronunciarsi, cosicché esso non potrebbe avere come conseguenza l'anticipazione dell'esame del merito e una confusione tra le varie fasi dei procedimenti amministrativo e giudiziario (v., in tal senso, sentenze dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 20; del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 51, e del 15 marzo 2017, Stichting Woonpunt e a./Commissione, C-415/15 P, EU:C:2017:216, punto 45). In particolare, il presente ricorso non può indurre il Tribunale a pronunciarsi sulla questione della compatibilità della concentrazione in questione con il mercato interno, che sarà oggetto del procedimento di esame previsto all'articolo 6 del regolamento n. 139/2004, ma soltanto sulla legittimità dell'accoglimento della richiesta di rinvio e dell'adizione della Commissione ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 nonché della modifica del regime giuridico applicabile che essa comporta (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 52).

- 75 In ogni caso, anche se si dovesse ritenere che le decisioni impugnate costituiscano atti intermedi preliminari alla decisione che conclude il procedimento di esame avviato ai sensi dell'articolo 6 del regolamento n. 139/2004, occorre ricordare che un atto intermedio che produce effetti giuridici autonomi può essere oggetto di un ricorso di annullamento qualora non sia possibile porre rimedio ai suoi vizi nell'ambito di un ricorso avverso la decisione finale, della quale esso costituisce una fase di elaborazione (sentenza del 3 giugno 2021, Ungheria/Parlamento, C-650/18, EU:C:2021:426, punto 46). Orbene, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, atteso che le decisioni impugnate implicano l'applicazione del regolamento n. 139/2004 alla concentrazione in questione e, in particolare, atteso che l'applicazione dell'articolo 7 del regolamento n. 139/2004, in combinato disposto con il suo articolo 22, paragrafo 4, primo comma, seconda frase, comporta un effetto sospensivo (v. punto 68 supra), un ricorso di annullamento avverso la decisione che conclude il procedimento di esame avviato ai sensi dell'articolo 6 del regolamento n. 139/2004 non consentirebbe di eliminare le conseguenze del ritardo nella realizzazione della concentrazione in questione, dovuto al rispetto di tale obbligo di sospensione. Le decisioni impugnate devono dunque poter essere oggetto di un ricorso di annullamento.
- 76 Pertanto, le decisioni impugnate costituiscono atti impugnabili ai sensi dell'articolo 263 TFUE.
- 77 Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dall'argomentazione che la Commissione trae dalla sentenza del 15 dicembre 1999, Kesko/Commissione (T-22/97, EU:T:1999:327). Infatti, in primo luogo, in tale sentenza il Tribunale non si è pronunciato sulla questione se una decisione che accoglie una richiesta di rinvio proveniente da uno Stato membro costituisca un atto impugnabile. In secondo luogo, non era neppure necessario tenere conto degli effetti giuridici vincolanti di una siffatta decisione, dal momento che detta sentenza verteva, come ammesso dalla Commissione stessa, su un ricorso diretto avverso una decisione sul merito, ossia una dichiarazione di incompatibilità con il mercato interno sulla base dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 4064/89, che impediva definitivamente la realizzazione della concentrazione di cui trattasi. In terzo luogo, nella causa sfociata nella sentenza del 15 dicembre 1999, Kesko/Commissione (T-22/97, EU:T:1999:327), la violazione dell'articolo 22 di tale regolamento veniva invocata al fine di contestare la competenza della Commissione ad avviare un procedimento ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera c), di detto regolamento ed essa verteva sulla questione se la Commissione avesse sufficientemente verificato se la richiesta di rinvio provenisse da uno Stato membro. Questa stessa sentenza rispondeva dunque ad una questione specifica non paragonabile a quella che si pone nel caso di specie.
- 78 Il presente ricorso è, di conseguenza, ricevibile nella parte in cui è diretto avverso le decisioni impugnate.
- 79 In terzo luogo, per quanto riguarda la lettera di informazione, occorre ricordare che essa ha informato le imprese interessate della richiesta di rinvio, in conformità all'articolo 22, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 139/2004. È vero che tale informazione innesca, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 4, primo comma, di tale regolamento, l'obbligo di sospensione previsto all'articolo 7 di detto regolamento. Tuttavia, come sostenuto correttamente dalla Commissione, detta lettera non fissa la sua posizione definitiva in merito all'esame della concentrazione in questione e non assoggetta quest'ultima a detto obbligo in maniera definitiva, bensì soltanto in maniera provvisoria, al fine di preservare l'effetto utile di un'eventuale decisione di rinvio. Infatti, questa stessa lettera è stata seguita, nella specie, dall'adozione delle decisioni impugnate, con le quali la Commissione ha accettato il rinvio e ha assoggettato definitivamente la concentrazione in questione all'ambito di applicazione di questo stesso regolamento, incluso

l'obbligo di sospensione (v. punti 68 e 72 supra). La lettera di informazione costituisce dunque soltanto una fase intermedia nell'ambito del procedimento di rinvio, che si conclude con la presa di posizione definitiva della Commissione sulla richiesta di rinvio, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 139/2004.

- 80 La lettera di informazione costituisce dunque un provvedimento intermedio e preparatorio delle decisioni impugnate, ai sensi della giurisprudenza citata al precedente punto 66. Pertanto, gli eventuali vizi che inficiano tale lettera possono essere fatti valere, in conformità alla giurisprudenza, nel ricorso diretto contro tali decisioni, le quali costituiscono, da parte loro, atti impugnabili (v., in tal senso, sentenze dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 12, e del 22 aprile 2021, thyssenkrupp Electrical Steel e thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Commissione, C-572/18 P, EU:C:2021:317, punto 50).
- 81 Di conseguenza, il presente ricorso è irricevibile nella parte in cui è diretto avverso la lettera di informazione.
- 82 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il presente ricorso deve essere dichiarato ricevibile nella parte in cui è diretto all'annullamento delle decisioni impugnate ed irricevibile nella parte in cui è diretto avverso la lettera di informazione.

Nel merito

Sintesi dei motivi di annullamento

- 83 Nell'ambito del presente procedimento accelerato, la ricorrente deduce tre motivi a sostegno del suo ricorso.
- 84 Con il primo motivo la ricorrente fa valere che la Commissione è incompetente ad avviare, ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, un'indagine su una concentrazione che non soddisfa le condizioni che consentono allo Stato membro che ha chiesto il suo rinvio alla Commissione di esaminarlo in forza della sua normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni. Con il secondo motivo la ricorrente asserisce che il rinvio della concentrazione in questione è stato chiesto tardivamente e, in subordine, che il ritardo della Commissione nell'inviare la lettera di invito viola il principio della certezza del diritto e il diritto a una buona amministrazione. Con il terzo motivo la ricorrente addebita alla Commissione il fatto di avere violato i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, poiché il membro della Commissione preposto alla concorrenza aveva indicato che la politica della Commissione non sarebbe cambiata prima dell'adozione degli orientamenti concernenti l'articolo 22.

Sul primo motivo, relativo all'incompetenza della Commissione

- 85 La ricorrente, sostenuta dalla Grail, fa valere che la Commissione ha interpretato erroneamente il regolamento n. 139/2004 quando ha ritenuto, nelle decisioni impugnate, di poter accogliere una richiesta di rinvio ai sensi dell'articolo 22 di tale regolamento in una situazione in cui gli Stati membri che presentano tale richiesta non sono autorizzati, in forza della loro normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni, ad esaminare la concentrazione oggetto di detta richiesta. In sostanza la ricorrente ritiene che, in una situazione del genere, l'obiettivo residuo dell'articolo 22 di detto regolamento consenta unicamente ad uno Stato membro che

non dispone di un siffatto sistema di controllo di presentare una richiesta di rinvio al fine di evitare che una concentrazione che interessa il suo territorio non sia oggetto di alcun esame. Per contro, qualora uno Stato membro abbia adottato la propria legislazione in materia di controllo delle concentrazioni, e abbia dunque definito le circostanze in cui esso controlla concentrazioni senza dimensione europea, lo stesso avrebbe esercitato la competenza che gli consente di controllare le concentrazioni e i suoi interessi sarebbero sufficientemente protetti. Per un siffatto Stato membro, le richieste di rinvio si limiterebbero alle cause rientranti nella sua normativa di controllo, il cui ambito di applicazione è stato definito dal legislatore nazionale. Un potere residuale di rinviare l'esame di una concentrazione alla Commissione non sarebbe necessario per il medesimo. Inoltre, la ricorrente e la Grail ritengono che la posizione della Commissione sia incompatibile con l'obiettivo dello «sportello unico», fondato su soglie di fatturato, e con quello consistente nel consentire alle autorità nazionali competenti di delegare il loro potere di esame alla Commissione qualora quest'ultima si trovi in una posizione migliore per esaminare una concentrazione. Esse contestano l'interpretazione del testo dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 effettuata dalla Commissione e le addebitano di non avere tenuto conto del suo contesto. La posizione sostenuta dalla Commissione sarebbe parimenti contraria ai principi di certezza del diritto, di sussidiarietà e di proporzionalità e necessiterebbe di una modifica legislativa. Poiché l'articolo 22 di tale regolamento riveste carattere eccezionale, esso dovrebbe essere interpretato restrittivamente.

- 86 La Commissione, sostenuta dalla Repubblica ellenica, dalla Repubblica francese, dal Regno dei Paesi Bassi e dall'Autorità di vigilanza AELS, replica, in sostanza, che la ricorrente omette di prendere in considerazione il primato dell'interpretazione letterale e ignora il dettato chiaro e preciso della prima parte di frase dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004. Dal momento che si tratterebbe di una disposizione di legge che enuncia le condizioni alle quali essa è competente, una modifica legislativa non sarebbe necessaria. Detto articolo non opererebbe alcuna distinzione a seconda che lo Stato membro disponga o meno di un regime nazionale di controllo delle concentrazioni e l'interpretazione della ricorrente non potrebbe essere conciliata con il principio dell'applicazione uniforme del diritto dell'Unione e del SEE. Chiedendo il rinvio di un'operazione alla Commissione, lo Stato membro eserciterebbe una competenza avente una base autonoma nel diritto dell'Unione. Secondo la Commissione e la Repubblica ellenica, un'interpretazione restrittiva non è possibile per risolvere la questione se sussista una competenza e non implica l'introduzione di requisiti supplementari in una disposizione allorché essi non siano ivi previsti. Il sistema dello sportello unico non sarebbe un obiettivo del regolamento n. 139/2004, bensì un elemento importante di quest'ultimo. Inoltre, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese e l'Autorità di vigilanza AELS sottolineano che i meccanismi di rinvio funzionano come meccanismi correttivi efficaci per consentire un controllo effettivo di tutte le concentrazioni in funzione del loro effetto sulla struttura della concorrenza nell'Unione.
- 87 Nell'ambito del presente motivo, il Tribunale è chiamato ad interpretare la portata dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004, ai sensi del quale l'ACF ha formulato la sua richiesta di rinvio. Più precisamente, il Tribunale è chiamato ad esaminare la questione se, in forza di tale disposizione, la Commissione sia competente ad esaminare una concentrazione qualora essa costituisca l'oggetto di una richiesta di rinvio proveniente da uno Stato membro che dispone di un sistema nazionale di controllo delle concentrazioni, ma non rientri nell'ambito di applicazione di tale normativa nazionale.
- 88 A tal riguardo occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, quando si interpreta una disposizione del diritto dell'Unione occorre tenere conto non soltanto della formulazione di quest'ultima, ma anche del suo contesto e degli obiettivi che persegue l'atto di cui fa parte. Anche la genesi di una disposizione del diritto dell'Unione può fornire elementi rilevanti per la sua

interpretazione [v. sentenza del 25 giugno 2020, A e a. (Impianti eolici di Aalter e Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punto 37 e giurisprudenza ivi citata]. Occorre dunque procedere ad un'interpretazione letterale, contestuale, teleologica e storica dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004.

– *Sull'interpretazione letterale*

- 89 Occorre osservare che, laddove l'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004 prevede che «[u]no o più Stati membri possono chiedere alla Commissione di esaminare qualsiasi concentrazione, secondo la definizione dell'articolo 3, 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», esso enuncia quattro condizioni cumulative per autorizzare il rinvio di una concentrazione alla Commissione. In primo luogo, la richiesta di rinvio deve provenire da uno o più Stati membri; in secondo luogo, l'operazione oggetto di tale richiesta deve rispondere alla definizione della concentrazione figurante all'articolo 3 di tale regolamento senza raggiungere le soglie di dimensione europea fissate all'articolo 1 di detto regolamento; in terzo luogo, tale concentrazione deve incidere sul commercio tra Stati membri e, in quarto luogo, detta concentrazione deve rischiare di incidere in misura significativa sulla concorrenza nel territorio dello Stato o degli Stati membri che hanno presentato la richiesta di rinvio.
- 90 Dal testo di tale disposizione non risulta dunque che, affinché sia consentito il rinvio di una concentrazione da parte di uno Stato membro alla Commissione, tale concentrazione debba rientrare nell'ambito di applicazione della normativa relativa al controllo delle concentrazioni di detto Stato membro, né che quest'ultimo debba disporre di un siffatto sistema di controllo.
- 91 Al contrario, l'espressione «qualsiasi concentrazione», come impiegata alla prima parte di frase dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004, indica, come sostenuto dalla Commissione, che una concentrazione può costituire l'oggetto di un rinvio indipendentemente dall'esistenza o dalla portata di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni, sempreché le condizioni cumulative richiamate al precedente punto 89 siano soddisfatte.
- 92 Per contro, la condizione supplementare prospettata dalla ricorrente e dalla Grail, ossia che la concentrazione oggetto di una richiesta di rinvio debba rientrare nell'ambito di applicazione della normativa relativa al controllo delle concentrazioni dello Stato membro che ha presentato siffatta richiesta, non risulta dal testo dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004.
- 93 Inoltre, dal momento che tale testo non distingue tra gli Stati membri a seconda che essi abbiano emanato o meno una legislazione nazionale a tal fine, anche uno Stato membro che non disponga di un siffatto sistema, come il Granducato del Lussemburgo, è legittimato a chiedere il rinvio di una concentrazione alla Commissione ai sensi di tale disposizione, circostanza ammessa dalla ricorrente.
- 94 Pertanto, senza consentire una conclusione definitiva, l'interpretazione letterale dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004 indica che uno Stato membro è legittimato a rinviare qualsiasi concentrazione che soddisfi le condizioni cumulative ivi enunciate alla Commissione, indipendentemente dall'esistenza o dalla portata di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni.

95 Successivamente il Tribunale ritiene opportuno procedere ad un'interpretazione storica, poiché essa è idonea ad apportare talune precisazioni quanto all'intento del legislatore dell'Unione allorché ha redatto l'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, di cui occorre tenere conto nell'ambito delle interpretazioni teleologica e contestuale di tale disposizione.

– *Sull'interpretazione storica*

96 In primo luogo, il primo regolamento relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, ossia il regolamento n. 4064/89, prevedeva, al suo articolo 22, un meccanismo che consentiva il rinvio di una causa in materia di concentrazioni alla Commissione. Il paragrafo 3 di tale articolo così recitava:

«Qualora la Commissione constati, su richiesta di uno Stato membro, che un'operazione di concentrazione quale è definita all'articolo 3 ma che sia priva di dimensione comunitaria ai sensi dell'articolo 1, crea o rafforza una posizione dominante, tale da ostacolare in modo significativo una concorrenza effettiva nel territorio dello Stato membro interessato, essa può, nella misura in cui tale concentrazione possa pregiudicare il commercio tra Stati membri, prendere le decisioni di cui all'articolo 8, paragrafo 2, secondo comma, e paragrafi 3 e 4».

97 Tale meccanismo di rinvio era stato concepito in particolare per gli Stati membri che non disponevano ancora di un sistema di controllo delle concentrazioni [v. punto 97 del libro verde della Commissione del 31 gennaio 1996 concernente la revisione del regolamento sulle concentrazioni, COM(96) 19 def; punto 84 del libro verde della Commissione dell'11 dicembre 2001 sulla revisione del regolamento n. 4064/89 del Consiglio, COM(2001) 745 def. (in prosieguo: il «libro verde del 2001»), e punto 21 della proposta della Commissione di regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese («Regolamento comunitario sulle concentrazioni») (GU 2003, C 20, pag. 4; in prosieguo: la «proposta del 2003»)]. Più precisamente, risulta che detto meccanismo di rinvio faceva seguito all'auspicio del Regno dei Paesi Bassi, il quale non disponeva all'epoca di un siffatto sistema, di far esaminare dalla Commissione concentrazioni aventi effetti negativi nel suo territorio, a condizione che tali concentrazioni pregiudicassero parimenti il commercio tra Stati membri, ragion per cui detto meccanismo è stato denominato «clausola olandese» [v. punto 133 del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la comunicazione della Commissione al Consiglio – Relazione sul funzionamento del regolamento n. 139/2004, del 30 giugno 2009, SEC(2009) 808 final/2].

98 Il fatto che il meccanismo di rinvio, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 3, del regolamento n. 4064/89, dovesse principalmente servire agli Stati membri che non disponevano di un proprio sistema di controllo delle concentrazioni non escludeva tuttavia che altri Stati membri facessero parimenti ricorso a tale meccanismo. Ciò è confermato dall'impiego dell'espressione «specialmente» al punto 97 del libro verde della Commissione del 31 gennaio 1996 concernente la revisione del regolamento sulle concentrazioni (v. punto 97 supra), secondo il quale tale disposizione «è generalmente considerat[a] uno strumento utile, specialmente per quegli Stati membri che non dispongono attualmente di un sistema di controllo delle concentrazioni». Nessun elemento in tale regolamento indica che il legislatore dell'Unione avesse l'intenzione di riservare detto meccanismo a questi primi Stati o di privilegiarli al riguardo, segnatamente in una situazione come quella che si presenta nella specie. Al contrario, il termine «Stato membro», come impiegato da detta disposizione, include tutti gli Stati membri senza tuttavia operare una distinzione a seconda dell'esistenza o meno di un simile sistema di controllo. In tal senso, il

considerando 29 del regolamento n. 4064/89 riconosce il potere della Commissione di intervenire «su richiesta di uno Stato membro interessato, nei casi in cui una concorrenza effettiva rischi di essere ostacolata in modo significativo nel territorio di questo Stato membro».

- 99 Alla luce dell'attuazione successiva di sistemi nazionali di controllo delle concentrazioni negli Stati membri e del fatto che, già alla data dell'adozione del libro verde del 2001, solo il Granducato del Lussemburgo non disponeva di un simile sistema, la Commissione ha constatato, al punto 85 del libro verde del 2001, che, «[i]n pratica, (...) il potenziale di applicazione dell'articolo 22, paragrafo 3 nella sua forma originale [era] molto limitato». Orbene, la diminuzione della sua importanza pratica per la maggior parte degli Stati membri, grazie al fatto che essi disponevano di siffatti sistemi nazionali di controllo, non significava necessariamente, contrariamente a quanto sembra ritenere la ricorrente, che il loro ricorso all'articolo 22, paragrafo 3, del regolamento n. 4064/89 fosse ormai escluso.
- 100 In secondo luogo, gli obiettivi del meccanismo di rinvio previsto all'articolo 22, paragrafo 3, del regolamento n. 4064/89 sono stati successivamente estesi nel corso del tempo.
- 101 Infatti, quando il numero di sistemi nazionali di controllo delle concentrazioni è aumentato all'interno dell'Unione, tale meccanismo di rinvio è stato considerato anche uno strumento per rafforzare l'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza alle operazioni che presentavano effetti transfrontalieri, nonché per assicurare il principio dello «sportello unico» ed evitare l'esame parallelo della stessa concentrazione da parte delle autorità garanti della concorrenza di diversi Stati membri. Tali obiettivi si riflettono, come è illustrato al punto 86 del libro verde del 2001, nelle modifiche apportate dal regolamento (CE) n. 1310/97 del Consiglio, del 30 giugno 1997, che modifica il regolamento n. 4064/89 (GU 1997, L 180, pag. 1), il quale ha introdotto la facoltà per più Stati membri di presentare richieste di rinvio congiunte (v. considerando 13 del regolamento n. 1310/97).
- 102 In tal senso, il meccanismo di rinvio previsto all'articolo 22, paragrafo 3, del regolamento n. 4064/89 era destinato a consentire agli Stati membri di chiedere alla Commissione di esaminare una concentrazione che presentava un effetto transfrontaliero in una situazione in cui le soglie previste all'articolo 1 di tale regolamento, le quali delimitano, in linea di principio, l'ambito di applicazione di detto regolamento, non erano raggiunte. L'articolo 1 del regolamento n. 4064/89 riecheggiava tale ruolo laddove prevedeva l'applicazione di tale regolamento a tutte le operazioni di concentrazione di dimensione comunitaria «fatto salvo l'articolo 22».
- 103 Contrariamente a quanto sembra ritenere la ricorrente quando fa riferimento all'obiettivo del regolamento n. 1310/97 di evitare notifiche multiple e a quello di consentire l'esame di una concentrazione da parte dell'autorità che si trovava nella posizione migliore, come indicato nel comunicato stampa che accompagnava la proposta del 2003, i diversi obiettivi perseguiti dal meccanismo di rinvio non si escludono a vicenda ma si completano. Infatti, secondo il punto 86 del libro verde del 2001, il legislatore intendeva al contempo rafforzare l'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza alle operazioni che presentavano effetti transfrontalieri, garantire il principio dello sportello unico e risolvere il problema delle notifiche multiple (v. parimenti punto 101 supra). Ciò è avvalorato anche dal fatto che gli obiettivi sono stati successivamente estesi nel corso del tempo, senza che si sia rinunciato agli obiettivi iniziali di tale meccanismo (v. punti da 97 a 99 e 101 supra).

- 104 Pertanto, l'evoluzione degli obiettivi del meccanismo di rinvio previsto all'articolo 22, paragrafo 3, del regolamento n. 4064/89 non può essere intesa nel senso che essa restringe l'ambito di applicazione di quest'ultimo, bensì la stessa mette in evidenza l'obiettivo di esaminare concentrazioni aventi effetti transfrontalieri.
- 105 In terzo luogo, tale interpretazione è corroborata dal seguito dato alla proposta del 2003 nel contesto della rifusione del regolamento n. 4064/89 e dell'adozione del regolamento n. 139/2004.
- 106 Infatti, sotto un primo profilo, la versione proposta nel 2003 dell'articolo 22 distingueva tra, da un lato, al suo paragrafo 1, una richiesta di rinvio presentata da uno o più Stati membri a condizioni simili a quelle dell'attuale articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004 e, dall'altro, al suo paragrafo 3, le richieste di rinvio provenienti da almeno tre «Stati membri che sarebbero competenti per esaminare la concentrazione a norma della rispettiva legislazione nazionale sulla concorrenza», situazione nella quale risultava accertata una dimensione europea che fondava la competenza esclusiva della Commissione.
- 107 Orbene, in sede di adozione del regolamento n. 139/2004, tale paragrafo 3 non è stato ripreso nell'articolo 22, ma è stato integrato, in una versione modificata, all'articolo 4, paragrafo 5, di detto regolamento, il quale riguarda, pertanto, le concentrazioni che possono essere esaminate a norma delle legislazioni nazionali sulla concorrenza di almeno tre Stati membri. Per contro, la parte restante dell'articolo 22 della proposta del 2003, segnatamente il suo paragrafo 1, è stata ripresa senza significative modifiche. Orbene, a differenza del testo dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 139/2004, il legislatore dell'Unione non ha fatto riferimento, nell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, alla competenza dello Stato membro a norma della sua legislazione nazionale. Ciò è indice del fatto che detto legislatore non intendeva limitare il diritto di tale Stato membro di chiedere il rinvio di «qualsiasi concentrazione» alla Commissione.
- 108 Sotto un secondo profilo, con la proposta del 2003, la Commissione non ha preso in considerazione l'idea di un «sistema obbligatorio 3+», consistente nel conferire automaticamente una dimensione europea alle concentrazioni da notificare in almeno tre Stati membri, come proposta nel libro verde del 2001 (v. segnatamente punti 60 e 62 di detto libro verde). Essa ha ritenuto che un simile sistema imponesse di stabilire se la concentrazione raggiungeva le soglie di notifica in almeno tre Stati membri e che il fatto di fondare la sua competenza su criteri o su concetti nazionali divergenti ai fini dell'interpretazione delle soglie di notifica nazionali avrebbe arrecato pregiudizio alla certezza del diritto, segnatamente alla luce del rischio di interpretazioni differenti del diritto nazionale da parte della stessa, degli Stati membri e dei partecipanti alla concentrazione (punti da 13 a 15 della proposta del 2003).
- 109 La Commissione ha dunque privilegiato un più ampio ricorso ai meccanismi di rinvio, e segnatamente a quello previsto all'articolo 22 del regolamento 139/2004 (punto 18 della proposta del 2003), il quale contrariamente al «sistema obbligatorio 3+», non sembrava dunque necessitare di un'interpretazione delle soglie di notifica nazionali. Ciò corrobora l'analisi secondo la quale può essere effettuato un rinvio per una concentrazione che non rientra nell'ambito di applicazione della normativa sul controllo delle concentrazioni dello Stato membro che ha chiesto il suo rinvio. Per contro, l'interpretazione auspicata dalla ricorrente necessiterebbe proprio di un'interpretazione preliminare da parte della Commissione della portata del diritto nazionale dello Stato membro richiedente e sarebbe idonea a dar luogo ad interpretazioni divergenti da parte della Commissione e degli Stati membri, problematica descritta al punto 59 e alla nota 11 del libro verde del 2001. Tale lettura farebbe dunque dipendere l'applicazione di detto articolo da condizioni che sono state espressamente respinte nell'ambito del procedimento legislativo.

- 110 Inoltre il Tribunale ha dichiarato, nella sentenza del 15 dicembre 1999, Kesko/Commissione (T-22/97, EU:T:1999:327, punto 84), che non spettava alla Commissione decidere sulla competenza di un'autorità nazionale garante della concorrenza a presentare una richiesta di rinvio ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 4064/89, ma che le spettava solamente verificare se tale richiesta fosse, a prima vista, quella di uno Stato membro.
- 111 Sotto un terzo profilo, al punto 21 della proposta del 2003, la Commissione ha ricordato che «[u]no degli obiettivi iniziali [di tale articolo] era di dare agli Stati membri che non avevano una legislazione nazionale sul controllo delle concentrazioni la possibilità di affidar[le] (...) l'esame dei casi che avessero un'incidenza sul commercio tra Stati membri». Indicando che solo il Granducato del Lussemburgo si trovava ancora in una simile condizione, essa ha ritenuto che «la possibilità per un singolo Stato membro di rinviare un caso alla Commissione non dov[esse] essere totalmente esclusa». Se ciò dimostra che l'articolo 22 del regolamento n. 4064/89 doveva originariamente servire principalmente agli Stati membri sprovvisti di un proprio sistema di controllo delle concentrazioni, il riferimento ad «una» delle funzioni iniziali conferma la constatazione, enunciata ai punti 98 e 99 supra, secondo la quale l'applicabilità di questo stesso articolo non si limita a tale situazione, ma si estende a tutti gli Stati membri, inclusi quelli che dispongono di un siffatto sistema.
- 112 Sotto un quarto profilo, al punto 22 della proposta del 2003, la Commissione ha rilevato che il sistema di rinvio semplificato che la stessa proponeva mirava segnatamente a rendere il rinvio di cui all'articolo 22 applicabile nella fase della prenotifica, nella misura in cui «il principale difetto delle (...) disposizioni in materia di rinvio [era] che vi si p[oteva] ricorrere solo dopo che la concentrazione [era] stata notificata». Tale constatazione si limita a descrivere la situazione esistente prima dell'adozione del regolamento n. 139/2004, caratterizzata, come viene parimenti indicato a detto punto 22, da «una perdita di tempo e di efficienza amministrativa», nonché da «costi ed oneri non necessari [a carico delle] imprese [parti di un'operazione]», poiché tali parti non disponevano della possibilità di chiedere il rinvio di una concentrazione in una fase precoce, informandone direttamente la Commissione, senza passare per le autorità nazionali. Tale situazione riguarda dunque unicamente le concentrazioni notificabili sul piano nazionale. Orbene, l'adozione dell'articolo 4, paragrafi 4 e 5, di detto regolamento ha ovviato a tale problema consentendo ai partecipanti ad una concentrazione di chiedere di effettuare il suo rinvio preliminarmente alla notificazione. L'articolo 22 di questo stesso regolamento, per contro, non ha visto il suo contenuto mutare in maniera sostanziale (v. punto 107 supra). Occorre ricordare che il legislatore dell'Unione ha definito condizioni di applicazione diverse per il rinvio, ai sensi di tale articolo 22, di una concentrazione alla Commissione da parte di uno Stato membro. Infatti, ai sensi di detto articolo, anche uno Stato membro che non ha una legislazione nazionale in materia di controllo delle concentrazioni può, come risulta dal punto 21 della proposta del 2003, procedere ad una richiesta di rinvio (v. punto 111 supra), il che esclude necessariamente ogni previa notifica in tale Stato.
- 113 Sotto un quinto profilo, il punto 24 della proposta del 2003 spiega che, «applicando anticipatamente l'articolo 22, gli Stati membri potrebbero rinviare alla Commissione i casi che rimangono al di sotto delle soglie di cui all'articolo 1, paragrafi 2 e 3, [del regolamento sulle concentrazioni] ma che sono presumibilmente atti ad avere un significativo impatto transfrontaliero». Pertanto, tale punto conferma l'obiettivo di consentire alla Commissione di esaminare concentrazioni transfrontaliere che non raggiungono le soglie del sistema di controllo delle concentrazioni dell'Unione (v. punti 102 e 104 supra).

- 114 Sotto un sesto profilo, al pari dell'articolo 1 del regolamento n. 4064/89, l'articolo 1 del regolamento n. 139/2004 prevede l'applicazione di tale regolamento a tutte le operazioni di concentrazione di dimensione europea «fatt[o] salv[o] (...) l'articolo 22». Il fatto che tale formulazione sia rimasta pressoché immutata nel corso del tempo e sia stata soltanto integrata, nel regolamento n. 139/2004, tramite l'aggiunta di un riferimento all'articolo 4, paragrafo 5, di tale regolamento (v. punto 121 infra) indica che l'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 è destinato a consentire alla Commissione di esaminare concentrazioni transfrontaliere che non raggiungono le soglie di detto regolamento (v. punto 102 supra).
- 115 In quarto luogo, quanto alla successiva posizione della Commissione relativa al meccanismo di rinvio ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, come illustrata nella comunicazione sul rinvio, nella relazione del 18 giugno 2009 sul funzionamento del regolamento n. 139/2004 [COM(2009) 281 definitivo], nel libro bianco del 2014, nel documento di lavoro dei servizi della Commissione relativo al riassunto della valutazione degli aspetti procedurali e giurisdizionali del controllo delle concentrazioni nell'[Unione] del 26 marzo 2021 [SWD(2021) 67 final] e negli orientamenti concernenti l'articolo 22, occorre ricordare che tali documenti sono stati pubblicati dopo l'adozione di tale regolamento e non potevano dunque essere presi in considerazione dal legislatore dell'Unione in tale fase. Pertanto, essi non sono rilevanti per l'interpretazione storica di detto regolamento e, di conseguenza, per la soluzione della presente controversia.
- 116 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, l'interpretazione storica tende a confermare che l'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004 consente ad uno Stato membro, indipendentemente dalla portata della sua normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni, di rinviare alla Commissione concentrazioni che non raggiungono le soglie di fatturato di cui all'articolo 1 di tale regolamento, ma che rischiano di avere effetti transfrontalieri significativi.
- 117 Tale conclusione non viene rimessa in discussione dai considerando invocati dalla ricorrente per dimostrare che il trasferimento dei poteri, nell'ambito di un rinvio, non è destinato ad essere utilizzato quando uno Stato membro non è competente ad esaminare la concentrazione interessata secondo il proprio sistema di controllo delle concentrazioni. Infatti, al pari di quanto asserito dalla Commissione, il considerando 27 del regolamento n. 4064/89, ai sensi del quale gli Stati membri non possono applicare la legislazione nazionale sulla concorrenza alle operazioni di concentrazione di dimensione comunitaria, riguarda unicamente l'articolo 21 di detto regolamento, il quale disciplina la ripartizione delle competenze tra la Commissione e gli Stati membri. Il riferimento alla tutela degli interessi degli Stati membri figurante al considerando 10 del regolamento n. 1310/97 sottolinea l'obiettivo di consentire ad uno Stato membro di far esaminare dalla Commissione le concentrazioni aventi effetti negativi sul suo territorio. Un riferimento simile è ravvisabile al considerando 11 del regolamento n. 139/2004, il quale verrà esaminato, congiuntamente agli altri considerando rilevanti di detto regolamento, nell'ambito dell'interpretazione teleologica (v. punti da 140 a 148 infra).

– *Sull'interpretazione contestuale*

- 118 In primo luogo, per quanto riguarda la base giuridica del regolamento n. 139/2004, nel suo primo visto è indicato che esso è stato fondato sugli articoli 83 e 308 CE [divenuti articoli 103 e 352 TFUE].

- 119 A tal riguardo occorre osservare che, come spiegato al considerando 7 del regolamento n. 139/2004, gli articoli 81 e 82 CE [divenuti articoli 101 e 102 TFUE], pur potendo essere applicati a talune concentrazioni, «non sono sufficienti a controllare tutte le operazioni che rischiano di rivelarsi incompatibili con il regime di concorrenza non falsata contemplato dal trattato [CE]». Di conseguenza, tale regolamento doveva essere basato non soltanto sull'articolo 83 CE, ma parimenti sull'articolo 308 CE, ai sensi del quale l'Unione può dotarsi dei poteri d'azione aggiuntivi necessari a realizzare i suoi obiettivi.
- 120 Orbene, contrariamente a quanto sembra ritenere la ricorrente, il fatto che il regolamento n. 139/2004 fosse parimenti basato sull'articolo 308 CE non incide sull'interpretazione dell'articolo 22 di detto regolamento, ma dimostra semplicemente che il legislatore dell'Unione prevedeva di ricorrere ad una base giuridica sufficientemente ampia per il sistema di controllo delle concentrazioni dell'Unione, il che è conforme al protocollo (n. 27) sul mercato interno e sulla concorrenza (GU 2016, C 202, pag. 308), secondo il quale il mercato interno comprende un sistema che assicura che la concorrenza non sia falsata e, a tal fine, l'Unione adotta, se necessario, misure in base alle disposizioni dei trattati, ivi compreso l'articolo 352 TFUE.
- 121 In secondo luogo, l'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004, il quale definisce l'ambito di applicazione di tale regolamento, fa esplicitamente riferimento al suo articolo 22. Più precisamente, si prevede ivi che, «[detto] regolamento si applica a tutte le concentrazioni di dimensione [europea] come definite dal presente articolo, fatti salvi [il suo] articolo 4, paragrafo 5, e [il suo] articolo 22». Una concentrazione è di dimensione europea quanto le soglie di fatturato di cui all'articolo 1, paragrafi 2 e 3, di detto regolamento sono superate.
- 122 L'articolo 4, paragrafo 5, e l'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004 consentono il rinvio di una concentrazione «che non ha dimensione [europea] ai sensi dell'articolo 1 [di tale regolamento]» alla Commissione. Tali disposizioni non si fondano dunque su soglie di fatturato, bensì su altre condizioni ivi enunciate (v. punto 126 infra).
- 123 Ne consegue che l'ambito di applicazione del regolamento n. 139/2004 e, di conseguenza, la competenza di esame della Commissione relativa alle concentrazioni dipendono, in via principale, dal superamento delle soglie di fatturato che definiscono la dimensione europea e, in subordine, dai meccanismi di rinvio previsti all'articolo 4, paragrafo 5, e all'articolo 22 di tale regolamento, i quali integrano dette soglie autorizzando l'esame, da parte della Commissione, di talune concentrazioni che non hanno dimensione europea.
- 124 Pertanto, alla luce della sua menzione espressa all'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004, l'articolo 22 fa parte delle disposizioni di tale regolamento che determinano la competenza della Commissione in materia di controllo delle concentrazioni.
- 125 In terzo luogo, l'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 139/2004, il quale consente parimenti, su richiesta delle parti e prima della sua notificazione, di rinviare una concentrazione che non ha dimensione europea di uno Stato membro alla Commissione, non può suffragare l'interpretazione dell'articolo 22 di tale regolamento sostenuta dalla ricorrente e dalla Grail.
- 126 Infatti, le rispettive condizioni di applicazione di queste due disposizioni si distinguono in maniera sostanziale, dal momento che la prima prevede espressamente che la concentrazione oggetto del rinvio debba «p[oter] essere esaminata a norma delle legislazioni nazionali sulla concorrenza di almeno tre Stati membri», mentre la seconda si applica a «qualsiasi concentrazione (...) che (...) 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 [di rinvio]». La menzione, all'interno dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 139/2004, delle legislazioni nazionali sulla concorrenza non si ritrova all'interno dell'articolo 22 di tale regolamento. Tale differenza si basa, da un lato, sulla scelta del legislatore dell'Unione di non restringere la possibilità per uno Stato membro di chiedere il rinvio dell'esame di una concentrazione alla Commissione ai sensi dell'articolo 22 di detto regolamento (v. punto 107 supra) nonché, dall'altro, sulle finalità distinte di tali disposizioni. Mentre l'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 139/2004 è inteso, come ammesso dalla ricorrente stessa, a consentire ai partecipanti ad una concentrazione di chiedere, in una fase precoce, il suo rinvio alla Commissione per evitare notifiche multiple presso diverse autorità nazionali competenti (v. considerando 16 di tale regolamento e punto 112 supra), l'articolo 22 di detto regolamento persegue altresì l'obiettivo menzionato ai precedenti punti 102, 113 e 114 di consentire l'esame delle concentrazioni transfrontaliere.

- 127 In quarto luogo, l'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 non è neppure allineato ai meccanismi di rinvio previsti all'articolo 4, paragrafo 4, e all'articolo 9 di tale regolamento, i quali disciplinano il rinvio di una concentrazione di dimensione europea alle autorità competenti di uno Stato membro.
- 128 Infatti, mentre, in conformità all'articolo 4, paragrafo 4, terzo comma, e all'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004, una siffatta concentrazione può, rispettivamente, su richiesta delle parti o su iniziativa della Commissione, essere rinviata «alle autorità competenti» di uno Stato membro, l'articolo 22, paragrafo 1, non fa riferimento a siffatte autorità bensì a «[u]no o più Stati membri» che «possono chiedere» che una concentrazione venga rinviata alla Commissione. Inoltre, a differenza dell'articolo 4, paragrafo 4, primo comma, e dell'articolo 9, paragrafo 1, l'articolo 22, paragrafo 1, non contiene la precisazione «[p]rima di notificare», né presuppone l'esistenza di una «concentrazione notificata», ma è redatto in maniera più aperta, in quanto si applica a «qualsiasi concentrazione».
- 129 Di conseguenza, l'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 non può essere interpretato alla luce dei meccanismi di rinvio previsti all'articolo 4, paragrafo 4, e all'articolo 9 di detto regolamento. Ciò è dovuto segnatamente al fatto che esso non esige espressamente né che l'autorità nazionale garante della concorrenza sia competente ad esaminare la concentrazione oggetto del rinvio, né che tale concentrazione venga notificata.
- 130 In quinto luogo, per quanto riguarda il rapporto tra l'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004 e le altre disposizioni di detto articolo, sotto un primo profilo, occorre osservare che l'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, di detto regolamento prevede che una richiesta di rinvio «va presentata al più tardi entro quindici giorni lavorativi dalla data in cui la concentrazione è stata notificata o, se non è prescritta la notificazione, resa nota in altro modo allo Stato membro interessato». Tale disposizione disciplina dunque, da un lato, le situazioni in cui le concentrazioni sono notificate all'autorità nazionale garante della concorrenza competente e rientrano pertanto nell'ambito di applicazione del sistema di controllo delle concentrazioni di tale Stato membro e, dall'altro, come sostenuto dalla Commissione e dalla Repubblica francese, le situazioni in cui le concentrazioni non sono notificate, ma semplicemente rese note allo Stato membro interessato, o in quanto non rientrano nell'ambito di applicazione di detto sistema o in quanto un siffatto sistema non esiste. Pertanto, da tale comma non si può desumere che l'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 sia applicabile agli Stati membri che dispongono di un sistema nazionale di controllo delle concentrazioni solo qualora le concentrazioni interessate rientrino in detto sistema.

- 131 Sotto un secondo profilo, la ricorrente e la Grail non possono trarre argomenti dal fatto che l'articolo 22, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 139/2004 dispone che «[l]a Commissione informa senza ritardo le autorità competenti degli Stati membri e le imprese interessate di qualsiasi richiesta [di rinvio] ricevuta ai sensi del paragrafo 1 [di tale articolo]», dal momento che il riferimento alle «autorità competenti» mira unicamente ad assicurare che le autorità nazionali di norma competenti in materia di concentrazioni siano informate dalla Commissione di una richiesta di rinvio. Tale informazione consente a dette autorità di prendere posizione sull'eventuale presentazione di una richiesta di adesione ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 2, secondo comma, del citato regolamento e costituisce dunque una condizione preliminare affinché tale diritto di adesione possa essere effettivamente esercitato. Per contro, il riferimento a dette autorità nulla dice sulla portata esatta delle loro competenze di esame, in forza della legislazione nazionale applicabile, relativa alla concentrazione oggetto della richiesta di rinvio che la Commissione non è tenuta a verificare (v., in tal senso, sentenza del 15 dicembre 1999, Kesko/Commissione, T-22/97, EU:T:1999:327, punto 84).
- 132 Sotto un terzo profilo, l'articolo 22, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento n. 139/2004 prevede che «[t]utti gli altri Stati membri hanno facoltà di aderire alla richiesta iniziale [di rinvio]», il che è coerente con il suo paragrafo 1 e conferma che qualsiasi Stato membro può presentare una richiesta di rinvio o di adesione ai sensi di tale articolo, indipendentemente dalla portata della sua normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni.
- 133 Sotto un quarto profilo, il fatto che, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 2, terzo comma, del regolamento n. 139/2004, «[t]utti i termini nazionali relativi alla concentrazione in questione sono sospesi (...)» significa unicamente, contrariamente a quanto sostenuto dalla Grail, che, ove sia pendente un siffatto termine nazionale, esso è sospeso. Ciò è necessario al fine di evitare che il trattamento di una richiesta di rinvio da parte della Commissione perturbi i sistemi nazionali di controllo delle concentrazioni, i cui ritmi di esame sono spesso estremamente serrati. Per contro, tale disposizione è irrilevante nel caso in cui la concentrazione interessata non rientri nell'ambito di applicazione di un simile sistema nazionale, qualora quest'ultimo esista.
- 134 Sotto un quinto profilo, laddove l'articolo 22, paragrafo 3, terzo comma, del regolamento n. 139/2004 dispone che «[l]o Stato o gli Stati membri che hanno presentato la richiesta [di rinvio] alla Commissione si astengono dall'applicare ulteriormente alla concentrazione la loro legislazione nazionale sulla concorrenza», esso, contrariamente a quanto ritenuto dalla ricorrente, è diretto ad assicurare che le autorità garanti della concorrenza di tali Stati membri non si esprimano più, in un momento successivo, nel merito di tale concentrazione, contraddicendo le decisioni adottate dalla Commissione. Tale rischio potrebbe segnatamente esistere qualora dette autorità non condividano la conclusione finale della Commissione. Al fine di evitare qualsivoglia contraddizione, tale disposizione non si limita alle norme in materia di controllo delle concentrazioni, ma è redatta in termini più ampi facendo riferimento alla legislazione nazionale sulla concorrenza nel suo complesso. Per contro, da detta disposizione discende che gli Stati membri che non hanno effettuato una richiesta di rinvio possono continuare ad applicare alla concentrazione interessata la loro legislazione nazionale sulla concorrenza. Pertanto, avuto riguardo al suo dettato e ai suoi obiettivi, non si può dedurre che l'articolo 22, paragrafo 3, terzo comma, del regolamento n. 139/2004 esiga che la concentrazione oggetto del rinvio ricada nell'ambito di applicazione di una normativa di controllo nazionale.

- 135 Sotto un sesto profilo, l'articolo 22, paragrafo 4, primo comma, del regolamento n. 139/2004 dispone che quando la Commissione esamina una concentrazione rinviata da uno Stato membro, si applicano le norme previste all'articolo 2, all'articolo 4, paragrafi 2 e 3, nonché agli articoli 5, 6 e da 8 a 21 di detto regolamento.
- 136 Per quanto riguarda l'obbligo di sospensione di cui all'articolo 7 del regolamento n. 139/2004, esso, in forza dell'articolo 22, paragrafo 4, primo comma, seconda frase, di tale regolamento, «si applica nella misura in cui l'operazione di concentrazione non è stata realizzata alla data nella quale la Commissione informa le imprese interessate che la richiesta è stata presentata». Tale disposizione tiene dunque conto del fatto che, prima della presentazione della richiesta di rinvio, una concentrazione che non ha dimensione europea non rientra nell'ambito di applicazione del regolamento n. 139/2004 e che, di conseguenza, detto obbligo di sospensione non osta alla sua realizzazione. Tuttavia, affinché tale concentrazione possa essere realizzata nell'Unione, occorre parimenti che la sua sospensione non sia richiesta da una normativa nazionale relativa al controllo delle concentrazioni di uno Stato membro. Ne consegue che l'articolo 22, paragrafo 4, primo comma, del regolamento n. 139/2004 disciplina tanto le situazioni in cui la concentrazione oggetto della richiesta di rinvio non rientra, come nella specie, nell'ambito di applicazione di alcuna normativa nazionale, quanto quelle in cui una siffatta normativa è applicabile ma non prevede la sua sospensione.
- 137 Sotto un settimo profilo, in conformità all'articolo 22, paragrafo 5, del regolamento n. 139/2004, «[l]a Commissione può informare uno o più Stati membri che ritiene che una concentrazione soddisfi i criteri di cui al paragrafo 1 [di tale articolo]». Dal momento che tale formulazione si riferisce unicamente a tali criteri, essa non esige che detta concentrazione rientri nell'ambito di applicazione di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni.
- 138 Sotto un ottavo profilo, quanto alle altre disposizioni di cui all'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, occorre constatare che esse non contengono alcun elemento rilevante che possa contribuire a chiarire ulteriormente il contenuto dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, di detto regolamento.
- 139 Pertanto, dall'interpretazione contestuale risulta che una richiesta di rinvio ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 può essere presentata indipendentemente dalla portata di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni.

– *Sull'interpretazione teleologica*

- 140 In primo luogo, dai considerando 5, 6, 8, 24 e 25 del regolamento n. 139/2004 risulta che l'obiettivo di tale regolamento consiste nel consentire un controllo efficace di tutte le concentrazioni aventi effetti significativi sulla struttura della concorrenza nell'Unione. In forza del principio dello «sportello unico», tali concentrazioni vengono esaminate esclusivamente a livello dell'Unione.
- 141 Come è stato constatato nell'ambito dell'interpretazione contestuale (v. punto 123 supra), in conformità ai suoi considerando da 9 a 11, detto regolamento mira a far dipendere la competenza di esame della Commissione principalmente dal superamento delle soglie di fatturato che definiscono la dimensione europea, integrando al contempo tali soglie tramite regole che disciplinano il rinvio dell'esame delle concentrazioni che devono costituire «efficac[i] mechanism[i] correttiv[i]».

- 142 In tale ottica, i meccanismi di rinvio sono uno strumento inteso a colmare le lacune nel controllo inerenti ad un sistema fondato principalmente su soglie di fatturato, il quale, a causa del suo carattere rigido, non è idoneo a coprire tutte le operazioni di concentrazione che meritano un esame a livello europeo (v. parimenti punti 102, 113 e 114 supra). Tali meccanismi creano dunque, come sottolineato dall'espressione «meccanismo correttivo» impiegata al considerando 11 del regolamento n. 139/2004, una competenza sussidiaria della Commissione che le conferisce la flessibilità necessaria per conseguire l'obiettivo di tale regolamento, consistente nel consentire un controllo delle concentrazioni che possono ostacolare in modo significativo una concorrenza effettiva nel mercato interno.
- 143 L'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 garantisce tale obiettivo apportando la flessibilità necessaria per far esaminare, a livello dell'Unione, operazioni di concentrazione che possono ostacolare in modo significativo una concorrenza effettiva nel mercato interno, le quali, altrimenti, a causa del mancato superamento delle soglie di fatturato, si sottrarrebbero ad un controllo in forza dei sistemi di controllo delle concentrazioni sia dell'Unione sia degli Stati membri.
- 144 Inoltre, poiché in un caso, come quello di specie, di non superamento delle soglie di fatturato sui piani europeo e nazionale, è unicamente la Commissione che, su richiesta di uno o più Stati membri, diviene competente ad esaminare tale operazione di concentrazione, l'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 persegue parimenti gli obiettivi di tutela degli interessi degli Stati membri, di sussidiarietà, di certezza del diritto, di evitare le notifiche multiple, di «sportello unico» e di adizione dell'autorità più appropriata, come enunciati ai considerando 11, 12 e 14 di tale regolamento.
- 145 In secondo luogo, i considerando 15 e 16 del regolamento n. 139/2004 richiamano, in sostanza, le condizioni di applicazione sostanziali che devono essere soddisfatte affinché, da un lato, la Commissione sia autorizzata a rinviare una concentrazione ad uno Stato membro, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, o dell'articolo 9 di tale regolamento, e, dall'altro, viceversa, una concentrazione possa essere rinviata da uno Stato membro alla Commissione, in forza dell'articolo 4, paragrafo 5, o dell'articolo 22 di detto regolamento. In tal senso, essi mettono in evidenza le differenze tra l'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, da un lato, e l'articolo 4, paragrafi 4 e 5, o l'articolo 9 di detto regolamento, dall'altro, come illustrate ai precedenti punti da 125 a 129.
- 146 Più precisamente, mentre il considerando 16 del regolamento n. 139/2004, il quale riguarda il rinvio di una concentrazione alla Commissione prima della sua notifica, previsto all'articolo 4, paragrafo 5, di detto regolamento, esige esplicitamente che tale concentrazione «p[ossa] essere esaminata a norma delle legislazioni nazionali sulla concorrenza di almeno tre Stati membri», il considerando 15 di detto regolamento, che riguarda tutte le altre forme di rinvio di una concentrazione alla Commissione, incluso quello di cui all'articolo 22 di tale regolamento, non contiene un siffatto requisito. Infatti, quest'ultimo considerando sottolinea che uno «Stato membro dovrebbe poter rinviare alla Commissione una concentrazione che non ha dimensione [europea] ma che incide sul commercio tra Stati membri e rischia di incidere in misura significativa sulla concorrenza all'interno del suo territorio». Inoltre, esso rileva che «[l]a Commissione dovrebbe avere il potere di esaminare e trattare un caso di concentrazione per conto di uno o più Stati membri richiedenti».

- 147 Pertanto, i considerando 15 e 16 del regolamento n. 139/2004 corroborano la constatazione illustrata ai precedenti punti 126 e 129 secondo la quale le condizioni di applicazione dell'articolo 22 di tale regolamento si distinguono in maniera sostanziale da quelle degli altri meccanismi di rinvio.
- 148 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre concludere che l'interpretazione teleologica conferma che una richiesta di rinvio ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 può essere presentata indipendentemente dalla portata di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni.
- 149 Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dal riferimento secondo il quale «[g]li altri Stati membri altresì competenti per esaminare la concentrazione dovrebbero avere la facoltà di aderire alla richiesta», impiegato al considerando 15 del regolamento n. 139/2004 e invocato dalla ricorrente e dalla Grail per supportare la loro posizione.
- 150 Infatti, tale riferimento si limita a ricordare che altri Stati membri possono aderire ad una richiesta di rinvio, in conformità alla possibilità recentemente introdotta dall'articolo 22, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento n. 139/2004, che integra la possibilità di presentare richieste di rinvio congiunte quale introdotta dal regolamento n. 1310/97 al fine di evitare un esame parallelo della stessa concentrazione da parte di più Stati membri (v. punto 101 supra). In tale contesto, alla luce del fatto che il regolamento n. 139/2004 è parimenti inteso ad evitare un siffatto esame parallelo (v. considerando 12 e 14 di tale regolamento), detto riferimento descrive l'ipotesi in cui la concentrazione interessata rientri nell'ambito di applicazione di più sistemi nazionali di controllo delle concentrazioni. Tale lettura è confermata dalla parte restante del considerando 15 di detto regolamento, la quale fa riferimento alla sospensione dei termini nazionali, il che presuppone, come sostenuto dalla Commissione, l'applicabilità delle regole di un siffatto sistema nazionale. Pertanto, al pari dell'autorità di vigilanza AELS, si deve concludere che tale considerando deve essere inteso nel senso che descrive uno degli scenari rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 22, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento n. 139/2004, ossia quello all'origine dell'introduzione della possibilità di aderire ad una richiesta di rinvio.
- 151 Per contro, se il considerando 15 del regolamento n. 139/2004 dovesse essere interpretato, contrariamente al testo univoco dell'articolo 22, paragrafo 2, secondo comma, di tale regolamento (v. punto 132 supra), nel senso che esige che lo Stato membro sia competente in forza della sua normativa nazionale, uno Stato membro che non dispone di una normativa sul controllo delle concentrazioni, come il Granducato del Lussemburgo, non potrebbe mai aderire ad una richiesta di rinvio, oppure se, come sembra auspicare la ricorrente, tale interpretazione venisse estesa all'articolo 22, paragrafo 1, di detto regolamento, tale Stato non potrebbe mai presentare una richiesta di rinvio. Orbene, un simile risultato, contrario alla genesi di tale articolo (v. punto 97 supra), non è neppure rivendicato dalla ricorrente e dalla Grail.

– *Sugli altri argomenti della ricorrente e della Grail*

- 152 Gli altri argomenti della ricorrente e della Grail non possono rimettere in discussione le considerazioni che precedono.
- 153 In primo luogo, per quanto riguarda l'affermazione della ricorrente secondo la quale uno Stato membro che abbia definito le condizioni alle quali esso controlla le concentrazioni senza dimensione europea avrebbe «esercitato la sua competenza», cosicché non gli sarebbe più concessa la possibilità di rinviare talune concentrazioni alla Commissione, occorre ricordare che,

come indicato all'ultima frase del considerando 8 del regolamento n. 139/2004 e come risulta dall'articolo 21 di tale regolamento, tutte le concentrazioni non disciplinate da detto regolamento rientrano, in linea di principio, nella competenza degli Stati membri. Ne consegue che, in conformità al principio di attribuzione delle competenze di cui all'articolo 4, paragrafo 1, TUE, in combinato disposto con l'articolo 5 TUE, una concentrazione che, in assenza di superamento delle soglie di fatturato previste all'articolo 1 del regolamento n. 139/2004, non ricade nell'ambito di applicazione di tale regolamento, rientra, automaticamente, nella competenza degli Stati membri. Pertanto questi ultimi sono sempre competenti, sotto il profilo del diritto dell'Unione, per la presentazione di una richiesta di rinvio ai sensi dell'articolo 22 di detto regolamento.

- 154 In tale contesto, occorre precisare che il diritto nazionale può essere applicato unicamente alle concentrazioni che rientrano, in linea di principio, nella competenza degli Stati membri. È vero che, qualora una simile concentrazione non ricada, segnatamente, in assenza di superamento delle soglie di fatturato necessarie, nell'ambito di applicazione della normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni, le autorità nazionali garanti della concorrenza non sono munite della competenza ad esaminarla. Orbene, tale risultato non significa tuttavia che lo Stato membro abbia perso o abbia rinunciato alla sua competenza generale per tutte le concentrazioni senza dimensione europea, che gli spetta automaticamente, in forza del principio di attribuzione delle competenze, bensì unicamente che, secondo il suo diritto interno, le sue autorità non sono competenti ad agire nei confronti di tale concentrazione sul piano nazionale. Quest'ultimo aspetto riguarda l'esercizio o la ripartizione delle competenze interne cosicché la competenza dello Stato membro a formulare una richiesta di rinvio, ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, non può dipendere dal medesimo.
- 155 Dal momento che tale articolo si riferisce espressamente agli «Stati membri», esso conferisce loro direttamente il diritto di chiedere, alle condizioni ivi elencate, il rinvio di una concentrazione alla Commissione. Orbene, la tesi della ricorrente secondo la quale uno Stato membro può perdere il diritto che gli è stato conferito dal diritto dell'Unione esercitando la sua legislazione nazionale, è non solo difficilmente compatibile con i requisiti dell'articolo 4, paragrafo 1, TUE, in combinato disposto con l'articolo 5 TUE (v. punto 153 supra), ma non trova neppure alcun fondamento nella giurisprudenza dei giudici dell'Unione. Inoltre, essa osta all'applicazione uniforme dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 dal momento che svantaggia gli Stati membri che hanno attuato un sistema di controllo delle concentrazioni rispetto a quelli che non dispongono di un simile sistema, atteso che questi ultimi sarebbero legittimati a chiedere il rinvio di qualsiasi concentrazione mentre i primi potrebbe presentare una simile richiesta solo in relazione alle concentrazioni che rientrano nell'ambito di applicazione di detto sistema.
- 156 L'irrelevanza della legislazione nazionale per l'applicazione dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 è confermata dalla sentenza del 15 dicembre 1999, Kesko/Commissione (T-22/97, EU:T:1999:327). Infatti, al punto 84 di tale sentenza il Tribunale ha dichiarato che, quando la Commissione è investita di una domanda di rinvio ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 3, del regolamento n. 4064/89, ad essa spetta solamente verificare se tale domanda sia, a prima vista, quella di uno Stato membro, e non decidere, alla luce del diritto nazionale applicabile, sulla competenza dell'autorità nazionale che ha presentato detta domanda in nome e per conto di tale Stato.
- 157 In secondo luogo, per quanto riguarda l'asserita violazione del principio di sussidiarietà enunciato all'articolo 5, paragrafi 1 e 3, TUE e attuato dal protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (GU 2016, C 202, pag. 206), occorre ricordare che, in forza di tale principio, l'Unione interviene, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, soltanto se e

in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

- 158 In tal senso, detto principio consta, da un lato, di un criterio negativo, secondo il quale gli obiettivi previsti non possono essere realizzati sufficientemente dagli Stati membri e, dall'altro, di un criterio positivo, secondo il quale tali obiettivi possono essere meglio realizzati a livello di Unione in ragione della loro portata o dei loro effetti. Con queste due componenti del principio di sussidiarietà viene in definitiva analizzata, da due diversi punti di vista, la medesima questione, ossia se ai fini della realizzazione di detti obiettivi occorra agire a livello di Unione o di Stati membri (conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa *Pillbox* 38, C-477/14, EU:C:2015:854, paragrafo 165).
- 159 Il rispetto del principio di sussidiarietà è controllato dal giudice dell'Unione (sentenza del 4 maggio 2016, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, C-358/14, EU:C:2016:323, punto 113).
- 160 Nella specie, il principio di sussidiarietà è applicabile in quanto il sistema di controllo delle concentrazioni dell'Unione instaurato dal regolamento n. 139/2004 si fonda in parte sull'articolo 308 CE [divenuto articolo 352 TFUE] (v. punto 118 supra), e non rientra dunque in un settore di competenza esclusiva dell'Unione.
- 161 Poiché la ricorrente non eccepisce l'illegittimità del regolamento n. 139/2004, essa non contesta, come risulta dai considerando 6 e 8 di detto regolamento, la sua conformità a tale principio. Il controllo di detto principio da parte del Tribunale si limita dunque all'interpretazione dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, come adottata nelle decisioni impugnate, secondo la quale una richiesta di rinvio ai sensi di tale disposizione può essere presentata indipendentemente dalla portata di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni.
- 162 A tal riguardo, da un lato, occorre constatare che le concentrazioni che pregiudicano il commercio tra Stati membri possono essere controllate meglio a livello dell'Unione. In particolare, in forza del regolamento n. 139/2004, la Commissione dispone, al fine di esaminare la compatibilità di un'operazione di concentrazione con il mercato interno, di criteri di valutazione nonché di competenze più ampie rispetto a quelle di un'autorità nazionale garante della concorrenza, i cui poteri sono limitati al territorio di un solo Stato membro.
- 163 Dall'altro, l'interpretazione dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, come adottata nelle decisioni impugnate, consente ad uno Stato membro di far esaminare dalla Commissione una concentrazione che, come nella specie, non rientra nell'ambito di applicazione della sua normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni né presenta una dimensione europea ai sensi dell'articolo 1 di detto regolamento, allorché essa rischia di incidere in misura significativa sulla concorrenza nel suo territorio e incide sul commercio tra Stati membri. Tale interpretazione assicura dunque che una concentrazione che, malgrado tali effetti negativi rilevanti, non sarebbe oggetto di alcun esame, né da parte delle autorità nazionali né da parte della Commissione, possa essere esaminata da quest'ultima. Si tratta dunque di un'azione che non può essere realizzata dagli Stati membri. Al contrario, in una situazione del genere, è indispensabile agire a livello dell'Unione.

- 164 Inoltre, come sostenuto dalla Commissione e dalla Repubblica francese, il rispetto degli interessi degli Stati membri è parimenti assicurato dal fatto che, nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, la Commissione può esaminare una concentrazione solo a fronte della richiesta di rinvio di uno Stato membro. Tali interessi sono ulteriormente protetti dalla portata territoriale limitata dell'esame della concentrazione prevista dall'articolo 22, paragrafo 3, terzo comma, di detto regolamento. Infatti, secondo tale disposizione, solo lo Stato membro che ha presentato una simile richiesta di propria iniziativa si astiene dall'applicare ulteriormente alla concentrazione interessata la sua legislazione nazionale sulla concorrenza (v. punto 134 supra).
- 165 Di conseguenza, l'interpretazione dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, come adottata nelle decisioni impugnate, secondo la quale una richiesta di rinvio ai sensi di tale disposizione può essere presentata indipendentemente dalla portata di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni, rispetta il principio di sussidiarietà. In particolare essa assicura, come indicato al considerando 11 del regolamento n. 139/2004, che tale articolo costituisca un efficace meccanismo correttivo alla luce del citato principio tutelando gli interessi degli Stati membri. Inoltre tale interpretazione garantisce, in conformità al considerando 14 di detto regolamento, che un caso sia trattato dall'autorità più appropriata, alla luce di detto principio (v. parimenti punto 144 supra).
- 166 Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dall'affermazione della ricorrente secondo la quale il principio di sussidiarietà limita l'applicazione dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 per gli Stati membri che hanno istituito il proprio sistema nazionale di controllo delle concentrazioni, dal momento che tale principio disciplina, come indicato dall'articolo 5, paragrafo 1, TUE, l'esercizio delle competenze dell'Unione, ma non di quelle degli Stati membri. Analogamente, la sentenza del 4 maggio 2016, Philip Morris Brands e a. (C-547/14, EU:C:2016:325, punti da 216 a 218), come invocata dalla ricorrente, è irrilevante, poiché si limita a rammentare l'esercizio del controllo del principio di sussidiarietà da parte dei parlamenti nazionali e da parte del giudice dell'Unione.
- 167 In terzo luogo, per quanto riguarda l'asserita violazione del principio di proporzionalità enunciato all'articolo 5, paragrafi 1 e 4, TUE, occorre ricordare che tale principio prevede che il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si debbano limitare a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati.
- 168 In particolare, esso esige che gli atti delle istituzioni dell'Unione non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi perseguiti, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (v., in tal senso, sentenze dell'11 gennaio 2017, Spagna/Consiglio, C-128/15, EU:C:2017:3, punto 71; del 9 dicembre 2020, Groupe Canal +/Commissione, C-132/19 P, EU:C:2020:1007, punto 104, e del 20 giugno 2018, České dráhy/Commissione, T-325/16, EU:T:2018:368, punto 113).
- 169 Nella specie, poiché la ricorrente non eccepisce l'illegittimità del regolamento n. 139/2004 sotto il profilo del principio di proporzionalità, il controllo di detto principio da parte del Tribunale si limita all'interpretazione dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, come adottata nelle decisioni impugnate, secondo la quale una richiesta di rinvio ai sensi di tale disposizione può essere presentata indipendentemente dalla portata di una normativa nazionale relativa al controllo delle concentrazioni.

- 170 Per quanto riguarda l'asserito numero elevato di concentrazioni non aventi dimensione europea e non rientranti in un sistema nazionale di controllo che sarebbero pregiudicate da tale interpretazione, è sufficiente rilevare che si tratta di un argomento non suffragato che non dimostra che detta interpretazione sia sproporzionata rispetto all'obiettivo di esaminare le concentrazioni che possono ostacolare in maniera significativa una concorrenza effettiva nel mercato interno. Analogamente, non può essere accolta l'affermazione secondo la quale questa stessa interpretazione implica un procedimento gravoso per le imprese in quanto essa impone loro una notifica «informale», dal momento che una siffatta notifica non è né prevista dall'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 né richiesta da tale interpretazione.
- 171 Inoltre, l'interpretazione accolta nelle decisioni impugnate, secondo la quale una richiesta di rinvio ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 può essere presentata indipendentemente dalla portata di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni, consente alla Commissione di esaminare una concentrazione ai sensi di tale articolo solo in determinati casi specifici e a condizioni ben precise, ossia qualora siano soddisfatte le quattro condizioni cumulative previste dall'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, di detto regolamento (v. punto 89 supra). Alla luce di tali condizioni di applicazione chiare e precise che restringono sensibilmente il margine di manovra della Commissione, questa stessa interpretazione non è inadeguata al fine di realizzare l'obiettivo di esaminare le concentrazioni che possono ostacolare in maniera significativa una concorrenza effettiva nel mercato interno.
- 172 Pertanto, l'interpretazione dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 accolta nelle decisioni impugnate rispetta il principio di proporzionalità e, come dichiarato dal legislatore dell'Unione al considerando 6 di tale regolamento, si limita a quanto è necessario per garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno.
- 173 In quarto luogo, per quanto riguarda l'asserita violazione del principio della certezza del diritto, si deve rilevare che tale principio, il quale fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, esige, da un lato, che le norme di diritto siano chiare e precise e, dall'altro, che la loro applicazione sia prevedibile da parte dei singoli. In particolare, detto principio esige che una normativa consenta agli interessati di conoscere esattamente la portata degli obblighi che essa impone loro e che questi ultimi possano conoscere senza ambiguità i loro diritti e i loro obblighi e regolarsi di conseguenza (v. sentenza del 1° luglio 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punti 127 e 128 e giurisprudenza ivi citata).
- 174 Nella specie, l'interpretazione auspicata dalla ricorrente e dalla Grail, che assoggetta l'applicazione dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 ai requisiti di un sistema nazionale di controllo delle concentrazioni, prevedendo al contempo una sorta di eccezione per gli Stati membri che non dispongono di un siffatto sistema, comporterebbe un'incertezza per quanto riguarda le concentrazioni che ricadono nell'ambito di applicazione di detta disposizione.
- 175 In particolare, da un lato, tale interpretazione darebbe luogo ad un'incertezza giuridica connessa ai criteri e ai concetti differenti che determinano l'ambito di applicazione delle norme sul controllo delle concentrazioni esistenti negli Stati membri. L'applicazione dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 dipenderebbe dunque da elementi che, in ragione del loro carattere imprevedibile, sono stati respinti dalla Commissione nella sua proposta del 2003 (v. punto 108 supra). Inoltre, detta interpretazione sarebbe contraria alla giurisprudenza secondo la quale non spetta alla Commissione decidere sulla competenza delle autorità nazionali garanti della concorrenza ad effettuare richieste di rinvio (sentenza del 15 dicembre 1999, Kesko/Commissione, T-22/97, EU:T:1999:327, punto 84). Dall'altro, questa stessa interpretazione non sarebbe idonea ad offrire

una maggiore prevedibilità, dal momento che uno Stato membro che non dispone di una normativa in materia di controllo delle concentrazioni potrebbe sempre chiedere il rinvio di una causa in materia di concentrazione alla Commissione in forza di tale articolo. Più precisamente, la ricorrente e la Grail non spiegano in che modo il principio della certezza del diritto sarebbe stato maggiormente garantito se, nella specie, il Granducato di Lussemburgo, il quale non dispone di una siffatta normativa, avesse presentato la richiesta di rinvio oggetto della decisione impugnata al posto della Repubblica francese.

- 176 Per contro, l'interpretazione accolta nelle decisioni impugnate, secondo la quale una richiesta di rinvio ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 può essere presentata indipendentemente dalla portata di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni, fa dipendere l'applicazione di tale articolo unicamente dal ricorrere delle quattro condizioni cumulative previste a detto articolo 22, paragrafo 1, primo comma, come richiamate al precedente punto 89. Tali condizioni garantiscono che l'applicazione di detta disposizione venga effettuata, come sostenuto dalla Commissione, in maniera uniforme nell'Unione.
- 177 È vero che l'applicazione del meccanismo di rinvio previsto all'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 139/2004 dipende, da parte sua, dalla legislazione nazionale sulla concorrenza degli Stati membri (v. punto 126 supra). Tuttavia, ciò si spiega con l'obiettivo di evitare l'esame parallelo della stessa concentrazione da parte di più autorità nazionali (v. parimenti punto 126 supra), il quale giustifica, come ammesso dalla ricorrente stessa, un «riferimento agli organismi competenti presso i quali le notifiche dovrebbero altrimenti essere effettuate». Orbene, dal momento che l'articolo 22 di detto regolamento persegue anche altri obiettivi, segnatamente quello di consentire, in quanto «meccanismo correttivo», un controllo efficace di tutte le concentrazioni che possono ostacolare in maniera significativa una concorrenza effettiva nel mercato interno e che si sottraggono, a causa del mancato superamento delle soglie di fatturato, alle normative in materia di controllo delle concentrazioni dell'Unione e degli Stati membri (v. segnatamente punti 102, 113, 114 e 142 supra), esso necessita di condizioni di applicazione chiare e precise fondate sul diritto dell'Unione.
- 178 Pertanto, è unicamente l'interpretazione accolta nelle decisioni impugnate che assicura la necessaria certezza del diritto e l'applicazione uniforme dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 nell'Unione.
- 179 Tale valutazione non viene rimessa in discussione dagli altri argomenti della ricorrente.
- 180 Da un lato, atteso che la ricorrente fa riferimento alla constatazione della Corte, nella sentenza del 18 dicembre 2007, *Cementbouw Handel & Industrie/Commissione* (C-202/06 P, EU:C:2007:814, punto 38), concernente la necessità di individuare, in maniera prevedibile, l'autorità competente ad esaminare un'operazione di concentrazione, occorre rilevare che l'interpretazione accolta nelle decisioni impugnate non modifica la ripartizione chiara delle competenze tra le autorità nazionali e l'Unione fondata sulle soglie di fatturato previste all'articolo 1 del regolamento n. 139/2004. Più precisamente, in assenza di superamento di tali soglie, sono unicamente le autorità degli Stati membri ad essere competenti ad esaminare la concentrazione interessata o a procedere ad una richiesta di rinvio ai sensi dell'articolo 22 di tale regolamento (v. punto 153 supra). I partecipanti ad una siffatta concentrazione non sono dunque tenuti a notificare tale concentrazione alla Commissione né a valutare se le condizioni previste all'articolo 22, paragrafo 1, di detto regolamento siano soddisfatte. Inoltre, essi non rischiano di vedersi imporre

sanzioni qualora la concentrazione non venga attivamente «resa nota» ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, di questo stesso regolamento. Pertanto, l'autorità competente può essere individuata in maniera prevedibile.

- 181 Dall'altro, per quanto riguarda l'argomento secondo il quale la Commissione avrebbe la possibilità, in conformità al punto 21 degli orientamenti concernenti l'articolo 22, di esaminare una concentrazione molto tempo dopo la sua realizzazione, occorre ricordare che l'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 139/2004 dispone che una richiesta di rinvio ai sensi di tale articolo «va presentata al più tardi entro 15 giorni lavorativi dalla data in cui la concentrazione è stata notificata o, se non è prescritta la notificazione, resa nota in altro modo allo Stato membro interessato». Come risulta dal punto 130 supra, tali termini si applicano anche nei casi in cui le soglie di un sistema di controllo nazionale delle concentrazioni non vengano raggiunte a partire dal momento in cui la concentrazione è resa nota allo Stato membro. Pertanto, poiché per la richiesta di rinvio ai sensi dell'articolo 22 di detto regolamento sono previsti termini precisi, il rispetto del principio della certezza del diritto è assicurato. Lo stesso vale per l'esigenza di rapidità che si impone nell'ambito del controllo delle concentrazioni, come fatto valere dalla ricorrente facendo riferimento alla sentenza del 14 luglio 2006, *Endesa/Commissione* (T-417/05, EU:T:2006:219, punto 209), e per la tutela della validità delle transazioni, richiamata dall'ultima frase del considerando 34 del regolamento n. 139/2004, sulla quale la ricorrente parimenti si fonda nella sua linea argomentativa.
- 182 In quinto luogo, per quanto riguarda il carattere eccezionale dei rinvii ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, come fatto valere dalla ricorrente, esso è preservato dall'interpretazione accolta nelle decisioni impugnate, posto che la competenza di esame della Commissione continua a dipendere principalmente dal superamento delle soglie di fatturato definite all'articolo 1 di detto regolamento e il meccanismo di rinvio ai sensi del suo articolo 22 costituisce unicamente una competenza sussidiaria che consente, in determinati casi specifici e a condizioni ben precise (v. segnatamente le quattro condizioni di applicazione cumulative esposte al punto 89 supra), che una concentrazione non ricadente in tali soglie malgrado i suoi effetti transfrontalieri possa parimenti essere esaminata dalla Commissione su richiesta di uno o più Stati membri, circostanza che tiene conto della funzione di tale articolo 22 quale «meccanismo correttivo». Lo stesso vale per l'applicazione, per analogia, della sentenza del 3 aprile 2003, *Royal Philips Electronics/Commissione* (T-119/02, EU:T:2003:101, punto 354), come invocata dalla ricorrente, che esige che le condizioni di rinvio, previste dall'articolo 9 del regolamento n. 139/2004, siano interpretate restrittivamente. Peraltro, alla luce delle quattro condizioni di applicazione cumulative illustrate al precedente punto 89, sembra, come sostenuto dalla Repubblica francese, che il numero di operazioni che possono rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 22 di detto regolamento resti limitato.
- 183 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, in particolare tenuto conto delle interpretazioni letterale, storica, contestuale e teleologica dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, si deve concludere che gli Stati membri possono, alle condizioni ivi enunciate, presentare una richiesta di rinvio ai sensi di tale disposizione indipendentemente dalla portata della loro normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni.
- 184 Pertanto la Commissione, con le decisioni impugnate, ha correttamente accettato la richiesta di rinvio e le richieste di adesione ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004. Contrariamente a quanto ritenuto dalla ricorrente e dalla Grail, né una modifica legislativa né una revisione delle soglie di dimensione europea erano dunque necessarie ai fini dell'applicazione di tale disposizione nel caso di specie.

185 Di conseguenza, il primo motivo deve essere respinto.

Sul secondo motivo, relativo al carattere tardivo della richiesta di rinvio e, in subordine, alla violazione dei principi di certezza del diritto e di «buona amministrazione»

– Sulla prima parte, relativa al carattere tardivo della richiesta di rinvio

186 La ricorrente, sostenuta dalla Grail, ritiene che la richiesta di rinvio sia stata presentata dopo la scadenza del termine fissato dall'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 139/2004. La Commissione sarebbe incorsa in un errore di diritto nel constatare che, per ritenere che la concentrazione sia stata resa nota ai sensi di tale disposizione, lo Stato membro dovrebbe vedersi comunicare non solo l'esistenza della concentrazione, ma anche le informazioni che consentono un'analisi concorrenziale preliminare dell'operazione. L'interpretazione della Commissione avrebbe per effetto che una concentrazione debba essere notificata de facto in tutti gli Stati membri anche se non è soggetta ad un obbligo di notifica. La ricorrente e la Grail ricordano che la concentrazione in questione era oggetto del comunicato stampa del 21 settembre 2020, degli esami preliminari della CMA nel novembre e nel dicembre del 2020 e della «seconda richiesta» della Federal Trade Commission (agenzia federale garante della concorrenza degli Stati Uniti; in prosieguo: la «FTC») del 9 novembre 2020. Inoltre, in occasione di una conferenza il 23 marzo 2021, un responsabile dell'ACF avrebbe dichiarato che l'ACF sorvegliava il mercato alla ricerca di concentrazioni cui potesse essere applicato l'articolo 22 del regolamento n. 139/2004. Alla luce di tali elementi, la ricorrente ritiene che l'ACF sia probabilmente venuta a conoscenza di detta concentrazione prima di ricevere la lettera di invito. Dal momento che tale lettera, la richiesta di rinvio e la lettera di informazione si fondano su informazioni note al pubblico dal 21 settembre 2020, l'ACF o qualsiasi altra autorità di uno Stato membro avrebbero potuto procedere ad un'analisi preliminare della concentrazione in questione a tale data e, in ogni caso, prima del 19 febbraio 2021. La Grail aggiunge che la Commissione ha riconosciuto di avere avviato, prima dell'invio della lettera di invito, un dialogo con le autorità nazionali al fine di stabilire se una di esse fosse competente per la sua valutazione.

187 La Commissione e la Repubblica francese replicano, in sostanza, che l'espressione «resa nota» ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004 implica che lo Stato membro interessato si veda inviare informazioni specifiche che gli consentano la valutazione preliminare delle condizioni sostanziali di tale disposizione. Esse ritengono che il mero annuncio pubblico della concentrazione in questione tramite il comunicato stampa invocato non potesse far scattare il termine previsto da tale disposizione e, in ogni caso, fosse insufficiente per consentire una simile valutazione preliminare. Se così non fosse, l'efficacia delle norme che disciplinano il rinvio delle concentrazioni verrebbe ostacolata. Le imprese interessate avrebbero dovuto essere consapevoli del fatto che tale concentrazione poteva far sorgere problemi di concorrenza e, al fine di ottenere chiarimenti su un eventuale rinvio, avrebbero potuto comunicare alle autorità competenti degli Stati membri e alla Commissione le informazioni che esse dovevano fornire alla FTC e al Department of Justice (Ministero della Giustizia, Stati Uniti). La Commissione sostiene che la CMA si è trovata in una situazione diversa da quella dell'ACF, dal momento che essa, da un lato, è stata contattata dal denunciante e, dall'altro, era stata già ben informata in merito alle attività della ricorrente. Inoltre, il suo esame non sarebbe neppure intervenuto entro quindici giorni lavorativi dalla data in cui la concentrazione in questione è stata annunciata, il 21 settembre 2020.

- 188 Nell'ambito della prima parte del secondo motivo, il Tribunale è chiamato ad interpretare l'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 139/2004, segnatamente l'espressione «resa nota (...) allo Stato membro interessato», fermo restando che tale comunicazione costituisce, in forza di siffatta disposizione, il dies a quo del termine di 15 lavorativi per presentare una richiesta di rinvio quando non è imposta alcuna notifica della concentrazione.
- 189 A tal fine, in conformità alla giurisprudenza citata al punto 88 supra, si deve procedere a un'interpretazione letterale, contestuale, teleologica e storica dell'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 139/2004. In tale contesto, occorre considerare il fatto che le norme del diritto dell'Unione sono redatte in diverse lingue e che tutte le versioni linguistiche fanno fede; ciò può rendere necessario un raffronto di tali versioni (v., in tal senso, sentenze del 26 gennaio 2021, Hessischer Rundfunk, C-422/19 e C-423/19, EU:C:2021:63, punto 65, e del 14 luglio 2016, Lettonia/Commissione, T-661/14, EU:T:2016:412, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).
- 190 In primo luogo, per quanto riguarda l'interpretazione letterale, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 139/2004, «[l]a richiesta [di rinvio] va presentata al più tardi entro 15 giorni lavorativi dalla data in cui la concentrazione è stata notificata o, se non è prescritta la notificazione, resa nota in altro modo allo Stato membro interessato».
- 191 Pertanto, l'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 139/2004 fa dipendere l'inizio del termine di quindici giorni lavorativi da due condizioni alternative, ossia, da un lato, dalla data di notificazione della concentrazione oggetto della richiesta di rinvio o, dall'altro, se una siffatta notificazione non è prescritta, dal momento in cui tale concentrazione è stata «resa nota» allo Stato membro interessato.
- 192 Per quanto riguarda questa seconda condizione alternativa, si deve constatare che l'espressione «resa nota» non fornisce indicazioni né sulla questione se il rendere noto debba risultare da una trasmissione attiva di informazioni o da una conoscenza passiva della concentrazione, né sul contenuto delle informazioni che devono essere in possesso dello Stato membro affinché la concentrazione sia considerata resa nota. Sul primo di tali aspetti, occorre rilevare che le diverse versioni linguistiche non coincidono. Mentre dai termini utilizzati nelle versioni tedesca, inglese, croata, spagnola, francese, ungherese, italiana, neerlandese e portoghese dell'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 139/2004 risulta segnatamente che la nozione di «resa nota» deve consistere in un'«azione», segnatamente in una «trasmissione», la versione bulgara di tale disposizione fa pensare che una qualsivoglia conoscenza della concentrazione interessata sia sufficiente.
- 193 Tale divergenza tra le diverse versioni linguistiche implica che l'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 139/2004 debba essere interpretato in funzione del contesto e della finalità della normativa di cui esso costituisce un elemento (v., in tal senso, sentenze del 28 aprile 2016, Borealis Polyolefine e a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e da C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311, punto 90, e del 26 gennaio 2021, Hessischer Rundfunk, C-422/19 e C-423/19, EU:C:2021:63, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).

- 194 Per quanto riguarda il secondo aspetto menzionato al precedente punto 192, alla luce del silenzio di tutte le versioni linguistiche sulla portata e sul contenuto della nozione di «resa nota» allo Stato membro interessato, tali elementi devono essere determinati tramite altri metodi di interpretazione.
- 195 In secondo luogo, neanche l'interpretazione storica consente di chiarire il tenore letterale dell'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 139/2004.
- 196 Infatti, anzitutto, il verbo «comunicare», come utilizzato nell'articolo 22, paragrafo 4, della versione iniziale del regolamento n. 4064/89, corrisponde al verbo «rendere noto» impiegato nell'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 139/2004. Inoltre, l'espressione «comunicare ad uno Stato membro» quale introdotta dal regolamento n. 1310/97 nell'articolo 22, paragrafo 4, del regolamento n. 4064/89, era tanto imprecisa ed ambigua quanto l'espressione «resa nota (...) allo Stato membro interessato», come è enunciato ai punti 91, 92 e 98 del libro verde del 2001. Infine, malgrado l'intento perseguito dalla proposta del 2003 di chiarire le regole procedurali per i rinvii a norma dell'articolo 22 del regolamento n. 4064/89 (v. punto 27 di tale proposta), un siffatto chiarimento non è stato apportato dal regolamento n. 139/2004.
- 197 Inoltre, per quanto riguarda, da un lato, la comunicazione sul rinvio e gli orientamenti concernenti l'articolo 22, i quali esigono la presentazione di informazioni sufficienti per una valutazione preliminare sui criteri per il rinvio (v. nota 43 di tale comunicazione e punto 18 di detti orientamenti), e, dall'altro, il libro bianco del 2014, che esige una semplice conoscenza della concentrazione (v. punto 69 di detto libro bianco), occorre ricordare che tali documenti non sono rilevanti ai fini di un'interpretazione storica poiché essi sono stati adottati dopo l'adozione del regolamento n. 139/2004 (v. punto 115 supra).
- 198 In terzo luogo, per quanto riguarda l'interpretazione contestuale, sotto un primo profilo, il fatto che la notificazione della concentrazione e il suo averla «resa nota» costituiscano alternative che comportano, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 139/2004, le stesse conseguenze giuridiche, ossia la decorrenza del termine di quindici giorni lavorativi (v. punto 191 supra), indica di per sé che il loro contenuto deve essere comparabile.
- 199 Sotto un secondo profilo, come asserito dalla Repubblica francese, l'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 139/2004, laddove fa riferimento, nella sua prima parte di frase, alla «richiesta [di rinvio]», deve essere letto alla luce del primo comma di tale disposizione, il quale enuncia le condizioni di una richiesta di rinvio (v. punto 89 supra). Dalla connessione tra questi due commi occorre desumere che il fatto che una concentrazione sia stata «resa nota» deve consentire allo Stato membro interessato, come sostenuto dalla Commissione, di effettuare una valutazione preliminare di tali condizioni e di valutare l'opportunità di presentare una richiesta di rinvio. Se così non fosse, tale Stato membro potrebbe essere costretto, per precauzione e al solo fine di rispettare il termine di quindici giorni lavorativi, a procedere ad una richiesta di rinvio per determinate concentrazioni, quand'anche non vi sia certezza quanto al ricorrere di dette condizioni.
- 200 Sotto un terzo profilo, gli altri meccanismi di rinvio figuranti all'articolo 4, paragrafi 4 e 5, nonché all'articolo 9 del regolamento n. 139/2004 prevedono, al pari dell'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, di tale regolamento, che gli Stati membri interessati dispongano di un termine di quindici giorni lavorativi per prendere posizione sul rinvio. La decorrenza di tale termine dipende dalla trasmissione di una copia della notifica o di una richiesta motivata, la quale, in conformità

all'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 802/2004 della Commissione, del 7 aprile 2004, di esecuzione del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (GU 2004, L 133, pag. 1), come modificato dal regolamento di esecuzione (UE) n. 1269/2013 della Commissione, del 5 dicembre 2013 (GU 2013, L 336, pag. 1), deve contenere un minimo di informazioni equivalenti per consentire a tale Stato membro di valutare se le condizioni di rinvio siano soddisfatte. Anche se le condizioni di applicazione dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004 si distinguono da quelle degli altri meccanismi di rinvio (v. punti da 125 a 129 supra), appare coerente, nell'ambito di un'interpretazione armonizzata di tale regolamento, ritenere che l'espressione «resa nota», come impiegata all'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, di detto regolamento, implichi la trasmissione attiva di informazioni che consentono la valutazione di tali condizioni di applicazione.

- 201 Sotto un quarto profilo, l'articolo 22, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento n. 139/2004, il quale disciplina le richieste di adesione, prevede parimenti un termine di quindici giorni lavorativi per presentare siffatte richieste. Tale termine inizia a decorrere, ai sensi di tale disposizione, «dalla data in cui la Commissione (...) ha informat[o] [le autorità competenti degli Stati membri] della richiesta iniziale». Il dies a quo di detto termine dipende dunque, anch'esso, dalla trasmissione di informazioni pertinenti.
- 202 Sotto un quinto profilo, le altre norme che disciplinano il sistema di controllo delle concentrazioni dell'Unione sono parimenti fondate sul principio di trasmissione attiva di informazioni pertinenti. Così, le concentrazioni che presentano una dimensione europea ai sensi dell'articolo 1 del regolamento n. 139/2004 sono notificate alla Commissione, in forza dell'articolo 4 di tale regolamento, prima della loro realizzazione, e il termine di esame inizia a decorrere, in conformità all'articolo 10, paragrafo 1, di detto regolamento, solo «dal giorno lavorativo successivo a quello della ricezione della notifica o, qualora le informazioni che devono essere fornite all'atto della notifica siano incomplete, dal giorno lavorativo successivo a quello della ricezione delle informazioni complete».
- 203 Orbene, invocando, ai fini della decorrenza del termine previsto all'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 139/2004, il momento in cui la concentrazione in questione è stata resa pubblica, segnatamente tramite comunicati stampa e la copertura mediatica, la ricorrente fa riferimento ad un elemento estraneo al sistema di controllo delle concentrazioni dell'Unione in generale e ai suoi meccanismi di rinvio in particolare, nei quali né la Commissione né le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri sono chiamate a ricercare attivamente informazioni vertenti su concentrazioni che possono essere esaminate in forza di tale sistema.
- 204 Pertanto, alla luce del contesto illustrato ai precedenti punti da 198 a 203, si deve concludere che la nozione di «resa nota» ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 139/2004 deve consistere, per quanto riguarda la sua forma, in una trasmissione attiva di informazioni pertinenti allo Stato membro interessato e, per quanto riguarda il suo contenuto, deve contenere le informazioni sufficienti per consentire a tale Stato membro di effettuare una valutazione preliminare delle condizioni previste al primo comma di tale paragrafo.
- 205 In quarto luogo, detta valutazione è parimenti confermata da un'interpretazione teleologica dell'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 139/2004.

- 206 Infatti, dai considerando 11 e 14 del regolamento n. 139/2004 emerge che il rinvio delle concentrazioni deve essere effettuato in modo efficiente. Ciò esclude, come sostenuto dalla Commissione e dalla Repubblica francese, un'interpretazione dell'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, di detto regolamento nel senso che gli Stati membri sarebbero obbligati, da un lato, a sorvegliare permanentemente gli annunci pubblici concernenti concentrazioni per individuare quelle che possono essere oggetto di un rinvio ai sensi di tale articolo e, dall'altro, al fine di rispettare il termine di quindici giorni lavorativi, a procedere, a titolo preventivo, ad una richiesta di rinvio di concentrazioni in relazione alle quali non è certo che ricorrano le condizioni di applicazione di detto articolo.
- 207 Inoltre, solo siffatta interpretazione assicura, nell'interesse della certezza del diritto, che il dies a quo del termine sia definito in modo chiaro e sia lo stesso per tutte le concentrazioni che possono ricadere nell'ambito di applicazione di detto articolo 22 nel caso in cui la notifica non sia richiesta. Infatti, una comunicazione tramite una trasmissione attiva di informazioni sufficienti impedisce che il dies a quo del termine dipenda da circostanze imprevedibili ed incerte, come l'ampiezza della copertura mediatica o il grado di dettaglio dei comunicati stampa. Essa garantisce altresì, in questo stesso interesse, che, a partire da tale momento, lo Stato membro interessato disponga unicamente di quindici giorni lavorativi per presentare una richiesta di rinvio.
- 208 In quinto luogo, solo l'interpretazione adottata al precedente punto 204 è compatibile con il principio della certezza del diritto, il quale esige, come risulta dalla giurisprudenza enunciata al precedente punto 173, che, da un lato, le norme di diritto siano chiare e precise e che, dall'altro, la loro applicazione sia prevedibile da parte dei singoli. In particolare, tale principio esige che una normativa consenta agli interessati di conoscere esattamente la portata degli obblighi che essa impone loro e che questi ultimi possano conoscere senza ambiguità i loro diritti e i loro obblighi e regolarsi di conseguenza.
- 209 Infatti, tale interpretazione rende l'applicazione dell'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 139/2004 prevedibile da parte dei singoli in quanto essa subordina la decorrenza del termine di quindici giorni lavorativi ad una trasmissione attiva di informazioni pertinenti che consentano allo Stato membro interessato di valutare, in via preliminare, il ricorrere delle condizioni del primo comma di tale paragrafo. In tal senso, essa assicura che il dies a quo di tale termine e gli obblighi dei partecipanti ad una concentrazione siano definiti in modo chiaro (v. parimenti punto 207 supra). In particolare, questi ultimi, trasmettendo dette informazioni, possono essere sicuri del fatto che detto termine è iniziato a decorrere e che la presentazione di una richiesta di rinvio non è più possibile dopo la sua scadenza.
- 210 Per contro, la posizione della ricorrente non consente una siffatta prevedibilità o una siffatta chiarezza. Infatti, da un lato, la ricorrente sembra far dipendere la decorrenza del termine di quindici giorni lavorativi da informazioni vertenti sulla mera esistenza della concentrazione. Orbene, la semplice conoscenza dell'esistenza della concentrazione non consente ad uno Stato membro di effettuare una valutazione preliminare delle condizioni di applicazione dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004. Ciò farebbe sì che lo Stato membro interessato, qualora non riuscisse a raccogliere sufficienti informazioni per tale valutazione, dovrebbe procedere ad una richiesta di rinvio per precauzione, con il solo obiettivo di rispettare tale termine, senza neanche sapere se dette condizioni siano soddisfatte (v. parimenti punti 199 e 206 supra). Dall'altro, la ricorrente fa riferimento al momento in cui lo Stato membro sarebbe potuto venire a conoscenza della concentrazione, circostanza che implicherebbe, in realtà, come sostenuto dalla Commissione e dalla Repubblica francese, che gli Stati membri sarebbero obbligati, per non far sfuggire una concentrazione idonea a rientrare nell'ambito di applicazione

dell'articolo 22 di tale regolamento, a sorvegliare in maniera continuativa e diligente la stampa e gli annunci pubblici nel mondo intero (v. parimenti punto 206 supra). In tale contesto, essi sarebbero esposti a comunicati stampa e ad una copertura mediatica di cui la portata, l'accessibilità, la lingua, il grado di dettaglio o altre caratteristiche possono variare significativamente (v. parimenti punto 207 supra). Pertanto, l'interpretazione sostenuta dalla ricorrente è troppo ambigua per consentire ai singoli di conoscere con esattezza i loro diritti e i loro obblighi. Inoltre, tale interpretazione, per il suo aggravio amministrativo considerevole e per la sua mancanza di efficienza, priverebbe il meccanismo di rinvio, di cui all'articolo 22 di detto regolamento, del suo effetto utile.

- 211 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, e avuto riguardo, segnatamente, al contesto e alla finalità del regolamento n. 139/2004 nonché al principio della certezza del diritto, la nozione di «resa nota (...) allo Stato membro interessato», come figurante all'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, di tale regolamento, deve essere interpretata nel senso che essa esige una trasmissione attiva di informazioni pertinenti a tale Stato membro, che gli consentano di valutare, in via preliminare, se le condizioni per una richiesta di rinvio ai sensi di tale articolo siano soddisfatte. Di conseguenza, secondo tale interpretazione, il termine di quindici giorni lavorativi previsto in detta disposizione inizia a decorrere, se non è prescritta la notificazione della concentrazione, a partire dal momento in cui tali informazioni sono state trasmesse.
- 212 Nella specie, è pacifico che le imprese interessate non hanno mai trasmesso attivamente informazioni di qualunque genere concernenti la concentrazione in questione all'ACF o alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri che hanno formulato le richieste di adesione. La ricorrente e la Grail non hanno dimostrato che tali autorità abbiano ottenuto, prima del ricevimento della lettera di invito, informazioni pertinenti che consentivano loro una valutazione preliminare delle condizioni di applicazione dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004, tramite altre fonti o strumenti, ma si sono limitate a presupporre che l'ACF fosse «probabilmente venuta a conoscenza» della concentrazione in questione prima di tale momento. Orbene, dal punto 25 della decisione impugnata risulta che l'ACF ha confermato alla Commissione, nel suo messaggio di posta elettronica del 29 marzo 2021, che ciò non era avvenuto. La Repubblica francese ha parimenti sottolineato, nelle sue osservazioni del 6 dicembre 2021 sulla domanda di misure di organizzazione del procedimento della ricorrente, che l'ACF era venuta a conoscenza di tale concentrazione solo il 19 febbraio 2021, data in cui la Commissione ha inviato la lettera di invito e ha presentato detta concentrazione alle autorità nazionali garanti della concorrenza nell'ambito del gruppo di lavoro sulle concentrazioni della rete europea della concorrenza (v. punto 12 supra). Quanto alle autorità degli altri Stati membri, dalla risposta della Commissione ad un quesito scritto del Tribunale emerge che, prima di tale data, essa aveva avuto taluni scambi soltanto con le autorità garanti della concorrenza tedesca, austriaca, slovena e svedese, al fine di stabilire se esse fossero competenti ad esaminare la concentrazione in questione (v. parimenti punto 11 supra). Orbene, tali scambi sono irrilevanti ai fini della soluzione della presente controversia, poiché dette autorità non hanno presentato né una richiesta di rinvio né una richiesta di adesione ai sensi dell'articolo 22, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 139/2004.
- 213 Inoltre, in assenza di prova della trasmissione attiva di informazioni pertinenti, né da parte delle imprese interessate né tramite altre fonti o altri strumenti, all'ACF o alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri che hanno formulato le richieste di adesione, è irrilevante la questione se la lettera di invito, la richiesta di rinvio e la lettera di informazione si fondassero su informazioni note al pubblico al 21 settembre 2020. Lo stesso vale per il fatto che la CMA ha esaminato la concentrazione in questione nel novembre e nel dicembre del 2020.

214 Pertanto, al pari di quanto rilevato dalla Repubblica francese e come risulta dal punto 20 della decisione impugnata, nella specie, è la lettera di invito che ha consentito a tali autorità garanti della concorrenza di effettuare una valutazione preliminare delle condizioni di applicazione dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004, e che integra dunque i presupposti affinché la concentrazione sia «resa nota» ai sensi del secondo comma di tale paragrafo. Poiché tale lettera è datata 19 febbraio 2021 e la richiesta di rinvio è stata presentata il 9 marzo 2021 (v. punti 12 e 14 supra), il termine di quindici giorni lavorativi previsto da tale disposizione è stato rispettato e detta lettera non può essere qualificata come tardiva.

215 Di conseguenza, la prima parte del secondo motivo non è fondata e deve essere respinta.

– *Sulla seconda parte, relativa alla violazione dei principi di certezza del diritto e di «buona amministrazione»*

216 Nell'ambito della seconda parte del presente motivo la ricorrente sostiene che, anche se si ritenesse che la concentrazione in questione sia stata «resa nota» tramite la lettera di invito alle autorità francesi o alle autorità che avevano chiesto di aderire alla richiesta di rinvio, il ritardo con cui la Commissione ha inviato detta lettera era contrario al principio fondamentale della certezza del diritto e all'obbligo di agire entro un termine ragionevole in forza del principio di «buona amministrazione».

217 Alla data alla quale la lettera di informazione è stata inviata, la Commissione sarebbe stata a conoscenza dell'esistenza della concentrazione in questione da mesi grazie ad elementi di informazione provenienti dal settore pubblico, dalla FTC e da un terzo. La Commissione e la FTC si terrebbero reciprocamente informate in merito alle operazioni di concentrazione, segnatamente prima che FTC emetta, come nella specie, il 9 novembre 2020, una «seconda richiesta». Dalla decisione impugnata risulterebbe che, a seguito del deposito di una denuncia, la Commissione era venuta a conoscenza di tale concentrazione e dei potenziali problemi concorrenziali che essa sollevava nel dicembre del 2020 e aveva intrattenuto discussioni con un'altra autorità garante della concorrenza non nominata, ma che la ricorrente presume essere la CMA, la quale aveva effettuato una valutazione preliminare di detta concentrazione nel novembre e nel dicembre del 2020.

218 La ricorrente e la Grail sostengono, basandosi sulla sentenza del 5 ottobre 2004, Eagle e a./Commissione (T-144/02, EU:T:2004:290, punti 57 e 58), che la Commissione è tenuta al rispetto di un termine ragionevole. Dal momento che il legislatore dell'Unione ha imposto termini brevi per il controllo delle concentrazioni, segnatamente nell'ambito dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, il fatto che la Commissione abbia atteso diversi mesi prima di inviare la lettera di invito sarebbe contrario ad una buona amministrazione e al principio fondamentale della certezza del diritto; ciò avrebbe impedito alle imprese interessate di sapere, il prima possibile, quali autorità garanti della concorrenza fossero competenti per conoscere della concentrazione in questione. A tal riguardo, la Commissione sarebbe tenuta ad agire con la massima celerità per non pregiudicare il termine di quindici giorni lavorativi ed esercitare i propri poteri con la massima cura e diligenza. La Grail precisa, in sostanza, che la sentenza del 5 ottobre 2004, Eagle e a./Commissione (T-144/02, EU:T:2004:290, punti 57 e 58) riguarda situazioni in cui le disposizioni di legge non fissano espressamente un termine, cosicché il termine ragionevole per inviare una lettera di invito ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 5, del regolamento n. 139/2004 dovrebbe essere interpretato alla luce di tale giurisprudenza. La Commissione avrebbe agito ed informato le imprese interessate della propria intenzione di applicare alla concentrazione in questione il suo nuovo approccio relativo all'articolo 22 del

regolamento n. 139/2004 con un ritardo eccessivo, il che avrebbe violato il principio della certezza del diritto. Secondo la Grail, la Commissione non può disporre di più tempo per l'invio di una simile lettera di quello a disposizione degli Stati membri per stabilire se le condizioni previste all'articolo 22, paragrafo 1, di detto regolamento siano soddisfatte, come richiesto anche dall'obiettivo di decidere i rinvii il prima possibile. In udienza, in risposta ad un quesito orale posto dal Tribunale, la ricorrente e la Grail hanno precisato, in sostanza, che, così facendo, la Commissione avrebbe parimenti violato i loro diritti della difesa, segnatamente in quanto la mancanza di opportunità di presentare osservazioni in tempo utile le avrebbe private della possibilità di far rettificare errori fattuali significativi, circostanza di cui è stato preso atto nel verbale d'udienza.

- 219 La ricorrente e la Grail ritengono che la Commissione fosse a conoscenza o avrebbe potuto avere sufficiente conoscenza dei fatti sin dal settembre del 2020 per inviare una lettera di invito. Le informazioni pertinenti sarebbero state di dominio pubblico dall'annuncio della concentrazione in questione, il che sarebbe confermato dal fatto che gli elementi di prova citati nella lettera di invito risalirebbero al più tardi a tale mese e che la Commissione menziona, nel suo controricorso, una relazione del 21 settembre 2020. Anche dopo aver ricevuto la denuncia, la Commissione avrebbe aspettato quasi due mesi prima di inviare tale lettera. La Grail contesta il carattere diligente dell'istruttoria svolta dalla Commissione durante tale periodo, posto che essa si sarebbe limitata a verificare informazioni accessibili al pubblico e le affermazioni del denunciante, senza tuttavia contattare le imprese interessate. Inoltre l'argomento addotto dalla Commissione per giustificare il tempo decorso prima dell'invio della lettera di invito, ossia l'analisi «approfondita» delle potenziali conseguenze della concentrazione in questione, sarebbe in contraddizione con la sua affermazione secondo la quale detta lettera contiene unicamente una conclusione preliminare.
- 220 La Commissione, sostenuta dalla Repubblica ellenica, contesta gli argomenti della ricorrente. In particolare, essa non sarebbe stata informata dalla FTC della sua indagine prima del ricevimento della denuncia il 7 dicembre 2020, né dalla CMA del suo esame della concentrazione in questione. In ogni caso, essa avrebbe agito entro un termine ragionevole dopo avere ricevuto tale denuncia. Il termine di quindici giorni lavorativi si applicherebbe solo dopo la comunicazione della concentrazione allo Stato membro interessato, mentre una lettera di invito, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 5, del regolamento n. 139/2004, potrebbe essere emessa qualora una siffatta comunicazione non abbia avuto luogo. La ricorrente non rimetterebbe in discussione l'evoluzione dei fatti illustrata ai punti da 5 a 7 della decisione impugnata, che mostra che, dopo essere stata contattata dal denunciante, la Commissione aveva agito con diligenza e senza indebito ritardo, segnatamente al fine di verificare le sue allegazioni ed esaminare, in maniera approfondita, le potenziali conseguenze della concentrazione in questione. Inoltre, essa avrebbe avviato un dialogo con le autorità nazionali per stabilire se una di esse fosse competente a valutare siffatta concentrazione, cosicché la durata della sua valutazione sarebbe stata appropriata alla luce di quella della CMA per valutare l'eventuale impatto della concentrazione in questione nel Regno Unito. La Commissione contesta parimenti gli argomenti della ricorrente relativi al principio della certezza del diritto. In particolare, la ricorrente non spiegherebbe perché l'asserito ritardo avrebbe inciso sul contenuto della decisione impugnata o sulla situazione giuridica delle imprese interessate. In udienza, essa ha rilevato che la ricorrente e la Grail non avevano dimostrato che i loro diritti della difesa erano stati violati a causa dell'asserito carattere irragionevole del termine e del ritardo in cui essa sarebbe incorsa, come richiesto dalla giurisprudenza, né avevano precisato le ragioni per cui una simile violazione avrebbe avuto luogo.

- 221 L'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 non impone alla Commissione un termine espresso per informare gli Stati membri, ai sensi del suo paragrafo 5, in merito ad una concentrazione che soddisfa i criteri di un rinvio.
- 222 Infatti, l'articolo 22, paragrafo 5, del regolamento n. 139/2004 si limita ad enunciare che «[l]a Commissione può informare uno o più Stati membri che ritiene che una concentrazione soddisfi i criteri di cui al paragrafo 1» e che, [i]n questi casi [essa] può invitar[li] (...) a presentare una richiesta ai sensi del paragrafo 1».
- 223 Cionondimeno, il rispetto di un termine ragionevole nella gestione dei procedimenti amministrativi in materia di politica della concorrenza rappresenta un principio generale di diritto dell'Unione, il quale è richiamato, quale componente del diritto a una buona amministrazione, dall'articolo 41, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, di cui il giudice dell'Unione garantisce l'osservanza. Tuttavia, l'inosservanza di un termine ragionevole giustifica l'annullamento di una decisione solo qualora comporti anche una violazione dei diritti della difesa dell'impresa interessata (v., in tal senso, sentenze de 4 febbraio 2009, *Omya/Commissione*, T-145/06, EU:T:2009:27, punto 84 e giurisprudenza ivi citata, e del 17 dicembre 2015, *SNCF/Commissione*, T-242/12, EU:T:2015:1003, punti 392 e 393 e giurisprudenza ivi citata). Inoltre, il principio fondamentale della certezza del diritto, il quale osta a che la Commissione, in assenza di un termine fissato nell'atto legislativo applicabile, possa ritardare indefinitamente l'esercizio dei suoi poteri, porta il giudice dell'Unione ad esaminare se lo svolgimento del procedimento amministrativo riveli l'esistenza di un'azione eccessivamente tardiva da parte di tale istituzione (v., in tal senso, sentenze del 24 settembre 2002, *Falck e Acciaierie di Bolzano/Commissione*, C-74/00 P e C-75/00 P, EU:C:2002:524, punti 140 e 141, e del 22 aprile 2016, *Italia e Eurallumina/Commissione*, T-60/06 RENV II e T-62/06 RENV II, EU:T:2016:233, punti 180 e 182 e giurisprudenza ivi citata).
- 224 Qualora la durata di un procedimento non sia fissata da una disposizione del diritto dell'Unione, il carattere ragionevole del termine applicato dall'istituzione per adottare l'atto in questione deve essere valutato alla luce dell'insieme delle circostanze proprie di ciascun caso di specie, come la sua complessità e la posta in gioco nel procedimento per l'interessato (v., in tal senso, sentenze del 25 gennaio 2007, *Sumitomo Metal Industries e Nippon Steel/Commissione*, C-403/04 P e C-405/04 P, EU:C:2007:52, punto 116; del 28 febbraio 2013, *Riesame Arango Jaramillo e a./BEL*, C-334/12 RX – II, EU:C:2013:134, punti 28 e 29, e del 13 giugno 2013, *HGA e a./Commissione*, da C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, punto 82).
- 225 Alla luce di tali principi giurisprudenziali, qualora alla Commissione vengano comunicate, come nella specie, tramite una denuncia, informazioni che le consentono di valutare se una concentrazione soddisfi i requisiti di applicazione dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, essa non può rinviare sine die la comunicazione agli Stati membri delle proprie intenzioni ai sensi del paragrafo 5 di tale disposizione. Al contrario, in un caso del genere, essa è tenuta a prendere posizione, se del caso dopo avere effettuato le verifiche e le analisi preliminari necessarie, entro un termine ragionevole, sulla questione se le condizioni di una richiesta di rinvio siano soddisfatte e se occorra informarne lo Stato o gli Stati membri interessati.
- 226 In conformità alla giurisprudenza citata al precedente punto 224, ai fini dell'applicazione dell'articolo 22, paragrafo 5, del regolamento n. 139/2004 sotto il profilo del principio del termine ragionevole, occorre tenere conto degli obiettivi fondamentali di efficacia e di celerità sottesi a detto regolamento (v. punti 206 e 207 supra) nonché del fatto, sottolineato correttamente dalla ricorrente, che il legislatore dell'Unione mirava ad effettuare una chiara ripartizione degli

interventi delle autorità nazionali e dell'Unione e che ha voluto garantire un controllo delle operazioni di concentrazione entro termini compatibili sia con le esigenze di un buon andamento dell'amministrazione sia con quelle del commercio (v., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2007, *Cementbouw Handel & Industrie/Commissione*, C-202/06 P, EU:C:2007:814, punto 37 e giurisprudenza ivi citata), e, pertanto, della posta in gioco nel procedimento di controllo delle concentrazioni per le imprese interessate. Analogamente, per garantire la massima certezza del diritto ed una regolare ed efficiente attività dell'amministrazione entro termini brevi nel controllo delle operazioni di concentrazione occorre individuare, appena possibile, l'autorità per la concorrenza competente a decidere in merito a una specifica concentrazione (v., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa *Cementbouw Handel & Industrie/Commissione*, C-202/06 P, EU:C:2007:255, paragrafo 44).

- 227 Alla luce dei principi giurisprudenziali illustrati ai precedenti punti da 223 a 226, il Tribunale reputa opportuno esaminare, in un primo tempo, se, applicando l'articolo 22, paragrafo 5, del regolamento n. 139/2004 nella specie, la Commissione abbia rispettato i requisiti risultanti dal principio del termine ragionevole e, in un secondo tempo, se l'eventuale inosservanza di tale principio abbia condotto ad una violazione dei diritti della difesa della ricorrente.
- 228 In primo luogo, per quanto riguarda il rispetto del principio del termine ragionevole, dagli elementi di informazione complementari forniti dalla Commissione in risposta ad un quesito scritto del Tribunale emerge che quest'ultima è venuta a conoscenza dell'esistenza della concentrazione in questione il 7 dicembre 2020 a seguito del deposito di una denuncia (v. punto 11 supra). A partire da tale data, sono dunque trascorsi 47 giorni lavorativi fino all'invio della lettera di invito, il 19 febbraio 2021 (v. punto 12 supra).
- 229 Durante tale periodo, come risulta, segnatamente, dai punti 5 e 6 della decisione impugnata e dalle risposte fornite ad un quesito scritto del Tribunale, la Commissione ha tenuto una videoconferenza con il denunciante il 17 dicembre 2020 in merito alla concentrazione in questione, ha avuto scambi supplementari con il medesimo, ha proceduto a ricerche di mercato ed era in contatto con le autorità garanti della concorrenza potenzialmente competenti di quattro Stati membri, nonché con la CMA, parimenti investita della denuncia (v. punto 11 supra).
- 230 Per quanto riguarda gli elementi di informazione sulla concentrazione in questione, dalla lettera di invito risulta che la Commissione si è segnatamente fondata su comunicati stampa, relazioni, prospetti e presentazioni accessibili al pubblico su Internet e pubblicati al più tardi il 21 settembre 2020 (v. note 1 e da 5 a 9 di tale lettera), data alla quale la concentrazione in questione è stata annunciata pubblicamente (v. punto 8 supra). È ivi parimenti indicato che tale concentrazione era oggetto di un esame da parte della FTC, la cui «seconda richiesta», stando alle informazioni fornite a seguito del quesito scritto del Tribunale, è stata portata a sua conoscenza in occasione della videoconferenza del 17 dicembre 2020, e viene ivi fatto riferimento al formulario «S-4» della Securities and Exchange Commission (Commissione statunitense di vigilanza sulla Borsa) del 24 novembre 2020, come compilato dalla ricorrente (v. nota 11 di detta lettera).
- 231 Per quanto riguarda, in particolare, la valutazione dei criteri relativi all'incidenza sul commercio tra Stati membri e il rischio di un'incidenza significativa sulla concorrenza nei rispettivi territori, la Commissione, ad eccezione di un documento di riunione la cui provenienza non è chiara (v. nota 28 della lettera di invito), ha fatto ricorso ad elementi di informazione simili (v. note da 12 a 15, 24, 26 e 27 di tale lettera), i più recenti dei quali riguardano l'acquisizione di uno dei concorrenti della Grail, nel gennaio del 2021 (v. nota 15 di detta lettera). Vengono parimenti

menzionati i problemi di concorrenza illustrati, con riferimento alla concentrazione in questione, dalla FTC e dalla CMA sui loro siti Internet (v. nota 17 di questa stessa lettera) nonché la relazione della CMA del 24 ottobre 2019 concernente le conclusioni provvisorie relative ad un altro progetto di acquisizione della ricorrente, parimenti accessibile su Internet (v. note 18, 22, 25 e 29 della lettera in questione). Orbene, come confermato dalla Commissione in risposta ad un quesito scritto del Tribunale, essa non era stata a conoscenza dell'istruttoria della CMA prima del 7 dicembre 2020.

- 232 Ne consegue che la Commissione ha fatto ricorso ad elementi di informazione la maggior parte dei quali erano accessibili al pubblico al momento del ricevimento della denuncia. Come emerge dal contenuto della lettera di invito, essa era dunque in grado, dopo la verifica di taluni aspetti con il denunciante, segnatamente in occasione della videoconferenza del 17 dicembre 2020, di procedere in modo relativamente rapido ai contatti bilaterali con le quattro autorità garanti della concorrenza potenzialmente competenti ad esaminare la concentrazione in questione e all'indagine sulle caratteristiche essenziali di tale concentrazione per consentirle di effettuare una valutazione preliminare sulla questione se detta concentrazione fosse idonea a soddisfare le condizioni di applicazione di cui all'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004 e se occorresse informare al riguardo gli Stati membri ai sensi del paragrafo 5 di detta disposizione.
- 233 In tale contesto, alla luce degli obiettivi fondamentali di efficacia e di celerità perseguiti dal sistema di controllo delle concentrazioni dell'Unione (v. punto 226 supra) e delle circostanze del caso di specie, un termine di 47 giorni lavorativi, intercorso tra il ricevimento della denuncia e l'invio della lettera di invito, non sembra giustificato.
- 234 Sotto un primo profilo, dall'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004, in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafo 1, di detto regolamento, risulta che il periodo della fase di esame preliminare di una concentrazione, durante il quale la Commissione deve prendere una decisione sulla questione se tale concentrazione susciti seri dubbi per quanto riguarda la sua compatibilità con il mercato interno, è di 25 giorni lavorativi. Alla luce del fatto che la Commissione deve effettuare, se del caso, durante tale fase, un esame di merito piuttosto completo della concentrazione, ci si può ragionevolmente attendere che un esame precedente l'invio di una lettera di invito, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 5, del regolamento n. 139/2004, il quale implica unicamente una valutazione preliminare dei criteri enunciati al paragrafo 1 di tale articolo, non ecceda un termine di 25 giorni lavorativi.
- 235 Sotto un secondo profilo, come è illustrato ai precedenti punti da 212 a 214, occorre tenere conto del fatto che con la lettera di invito la concentrazione viene unicamente «resa nota» a sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 139/2004; ciò fa decorrere, qualora la concentrazione non sia stata notificata o resa nota anteriormente, il termine di quindici giorni lavorativi per la presentazione di una richiesta di rinvio da parte dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Una volta presentata una siffatta richiesta, tutti gli altri Stati membri hanno facoltà di aderirvi entro il termine di quindici giorni lavorativi (articolo 22, paragrafo 2, di tale regolamento). Solo alla scadenza di quest'ultimo termine la Commissione può, al più tardi entro 10 giorni lavorativi, decidere di accollarsi l'esame della concentrazione (articolo 22, paragrafo 3, di detto regolamento). Pertanto, l'invio di una lettera di invito ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 5, di questo stesso regolamento fa scattare diversi altri termini relativamente brevi che precedono l'adozione di una decisione con la quale la Commissione si investe dell'esame della concentrazione interessata. Così, nella specie, un termine di 90 giorni lavorativi è decorso tra il ricevimento della denuncia il 7 dicembre 2020 e l'adozione delle decisioni impugnate il 19 aprile 2021.

- 236 Sotto un terzo profilo, occorre ricordare che una concentrazione non avente dimensione europea ai sensi dell'articolo 1 del regolamento n. 139/2004 non deve, in conformità all'articolo 4, paragrafo 1, dello stesso regolamento, essere notificata alla Commissione. Tuttavia, i partecipanti ad una siffatta concentrazione risulterebbero considerevolmente svantaggiati rispetto ai partecipanti ad una concentrazione che deve essere notificata qualora il periodo tra l'informazione della Commissione, se del caso tramite una denuncia, quanto all'esistenza della concentrazione, da un lato, e l'adozione da parte della Commissione della decisione sull'accettazione di una richiesta di rinvio, dall'altro, avesse, come nella specie, la stessa durata della fase di esame approfondito ai sensi dell'articolo 8, paragrafi da 1 a 3, del regolamento n. 139/2004, che implica valutazioni economiche complesse in relazione alla compatibilità di una concentrazione con il mercato interno e per la quale l'articolo 10, paragrafo 3, del medesimo regolamento prevede, in linea di principio, un termine di 90 giorni lavorativi.
- 237 Sotto un quarto profilo, nella specie, la Commissione non può giustificare il decorso di un termine di 47 giorni lavorativi tra il ricevimento della denuncia e l'invio della lettera di invito con le vacanze di fine anno del 2020, considerato che il periodo che va dal 24 dicembre 2020 al 1° gennaio 2021 è un periodo di giorni festivi ai sensi dell'articolo 1 della sua decisione del 28 gennaio 2019 relativa ai giorni festivi del 2020 per le istituzioni dell'Unione europea (GU 2019, C 38, pag. 4) e dell'articolo 1 della sua decisione del 2 marzo 2020 relativa ai giorni festivi del 2021 (GU 2020, C 69, pag. 8). Inoltre, a seguito del deposito della denuncia, la Commissione era in grado di contattare molto più rapidamente, e in maniera parallela, le quattro autorità nazionali garanti della concorrenza potenzialmente competenti, ossia le autorità tedesca, austriaca, slovena e svedese, per sapere se le soglie di competenza in forza delle rispettive legislazioni nazionali potevano essere raggiunte, cosa che essa ha fatto, come emerge dalla sua risposta ad un quesito scritto del Tribunale, solo nel gennaio e nel febbraio del 2021.
- 238 Pertanto, alla luce della brevità dei termini previsti dal regolamento n. 139/2004, segnatamente dal suo articolo 22, il mero fatto che la Commissione abbia dato prova di un'attività continuativa nell'istruzione della causa nel corso del periodo rilevante che va dal 7 dicembre 2020 al 19 febbraio 2021, come risulta dalla tabella figurante in allegato alla sua risposta ad un quesito scritto del Tribunale, non è sufficiente per ritenere che tale periodo corrispondesse ad un termine ragionevole.
- 239 Ne consegue che l'invio della lettera di invito è stato effettuato entro un termine irragionevole.
- 240 In secondo luogo, occorre ricordare che la violazione del principio del termine ragionevole giustifica l'annullamento di una decisione adottata in esito ad un procedimento amministrativo in materia di concorrenza solo qualora essa comporti altresì una violazione dei diritti della difesa dell'impresa interessata. Per contro, quando non sia dimostrato che un lasso di tempo eccessivo abbia pregiudicato la capacità delle imprese in questione di difendersi in modo efficace, il mancato rispetto del principio del termine ragionevole non incide sulla validità di tale procedimento amministrativo (v., in tal senso, sentenze del 21 settembre 2006, *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Commissione*, C-105/04 P, EU:C:2006:592, punti 42 e 43; dell'8 maggio 2014, *Bolloré/Commissione*, C-414/12 P, non pubblicata, EU:C:2014:301, punti 84 e 85, e del 9 giugno 2016, *PROAS/Commissione*, C-616/13 P, EU:C:2016:415, punto 74), ma dev'essere sanzionato nell'ambito di un ricorso per risarcimento danni presentato dinanzi al Tribunale (v., in tal senso, sentenza dell'8 maggio 2014, *Bolloré/Commissione*, C-414/12 P, non pubblicata, EU:C:2014:301, punti 106 e 109).

- 241 Nella specie, la ricorrente ha sostenuto, in udienza, che il superamento del termine ragionevole aveva comportato una violazione dei suoi diritti della difesa, in quanto, segnatamente, la Commissione avrebbe dovuto contattare le imprese interessate e ascoltarle durante il periodo precedente l'invio della lettera di invito al fine di consentire loro di presentare osservazioni e di rettificare taluni errori fattuali significativi, circostanza della quale è stato preso atto nel verbale d'udienza.
- 242 Tuttavia, queste spiegazioni vaghe non sono sufficienti a dimostrare una violazione dei diritti della difesa della ricorrente. A tal riguardo la Commissione ha correttamente affermato in udienza che, da un lato, la lettera di invito costituiva unicamente un atto preparatorio nell'ambito del procedimento sfociante nell'adozione di una decisione ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 139/2004 e che, dall'altro, le imprese interessate erano in grado di far valere utilmente le loro osservazioni prima della sua adozione.
- 243 Infatti, da un lato, provvedimenti intermedi, come la lettera di invito, destinati unicamente a preparare la decisione finale non mirano a produrre effetti giuridici vincolanti tali da incidere sugli interessi del ricorrente, e, pertanto, da arrecargli pregiudizio separatamente, qualora il vizio addotto possa essere fatto valere nei confronti della decisione finale, di cui essi costituiscono un atto di elaborazione, ragion per cui, in conformità ad una costante giurisprudenza, siffatti provvedimenti non sono impugnabili (v., in tal senso, sentenza del 13 ottobre 2011, *Deutsche Post e Germania/Commissione*, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punti da 50 a 54 e giurisprudenza ivi citata).
- 244 Inoltre, la ricorrente non era in grado di precisare sufficientemente gli asseriti «errori fattuali significativi» inficianti la decisione impugnata che avrebbero già viziato la lettera di invito, e dunque potuto incidere in maniera decisiva sul contenuto della richiesta di rinvio dell'ACF. Laddove essa fa valere che tale lettera ha indicato, per errore, al suo punto 26, al pari della decisione impugnata, che la Grail aveva concorrenti «reali» sul mercato, è sufficiente rilevare che né detta lettera né tale richiesta si fondano su una simile qualificazione. Al contrario, la richiesta di rinvio motiva l'esistenza di un rischio significativo di pregiudizio per la concorrenza, segnatamente con il fatto che, da un lato, «[n]el settore dei test di screening dei tumori, la G[rail] dovrà confrontarsi con la presenza di diversi operatori che hanno già commercializzato i loro prodotti (...) o che si apprestano a farlo», e che, dall'altro, «la nuova entità potrà disporre della capacità di restringere o incrementare l'accesso alle sue NGS, a scapito dei concorrenti potenziali della G[rail] nel settore dello screening dei tumori», e dunque con l'esistenza di una potenziale concorrenza tra la Grail e tali operatori nell'ipotesi dell'attuazione della concentrazione in questione.
- 245 Dall'altro, poiché sono le decisioni impugnate, e non la lettera di invito, ad arrecare loro pregiudizio, le imprese interessate disponevano del diritto di essere ascoltate, il quale fa parte dei diritti della difesa, che garantisce loro la possibilità di manifestare, utilmente ed effettivamente, il proprio punto di vista durante il procedimento amministrativo che dà luogo all'adozione di tali decisioni (v., in tal senso, sentenza del 28 ottobre 2021, *Vialto Consulting/Commissione*, C-650/19 P, EU:C:2021:879, punto 121), ma non nella fase anteriore all'invio di detta lettera quale provvedimento intermedio. Orbene, la ricorrente e la Grail non contestano di essere state in grado di presentare le loro osservazioni prima dell'adozione delle decisioni impugnate, ma si limitano a lamentarsi di non essersi viste accordare tale possibilità molto prima. È pacifico che le imprese interessate erano informate dell'invio della lettera di invito il 4 marzo 2021 (v. punto 13 supra), ossia sei giorni lavorativi prima della scadenza del termine previsto all'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, dello stesso regolamento, entro il quale gli Stati membri sono

tenuti a presentare una richiesta di rinvio. La Commissione le ha parimenti informate, tramite la lettera di informazione dell'11 marzo 2021, della richiesta di rinvio (v. punto 15 supra) e queste ultime hanno presentato le loro osservazioni il 16 e il 29 marzo 2021 (v. punto 17 supra). Le imprese interessate erano dunque informate molto prima dell'adozione delle decisioni impugnate, avvenuta il 19 aprile 2021, e hanno dunque avuto diverse occasioni per far conoscere il loro punto di vista nel corso del procedimento amministrativo sfociato nell'adozione di tali decisioni.

- 246 In tali circostanze, l'argomento tratto da una violazione dei diritti della difesa della ricorrente deve essere respinto.
- 247 Pertanto, la seconda parte del secondo motivo deve essere dichiarata infondata, cosicché il secondo motivo deve essere respinto in toto.
- 248 Analogamente, devono essere respinte le domande del 6 ottobre e del 6 dicembre 2021, con le quali la ricorrente ha chiesto l'adozione da parte del Tribunale di misure di organizzazione del procedimento dirette ad ottenere informazioni concernenti, da un lato, gli scambi tra la Commissione e l'ACF nonché la presa di conoscenza, da parte della Commissione, della concentrazione in questione (prima domanda) e, dall'altro, la data alla quale la Commissione aveva menzionato per la prima volta tale concentrazione nei confronti della Repubblica francese, nonché i documenti che essa aveva fornito agli Stati membri facenti riferimento a detta concentrazione (seconda domanda).
- 249 Infatti, come risulta dalle considerazioni che precedono, il Tribunale, da un lato, ha potuto effettuare il suo controllo in relazione all'asserito carattere tardivo della richiesta di rinvio (v. punti da 212 a 214 supra), come invocato nell'ambito della prima parte, e, dall'altro, è stato in grado di constatare il carattere irragionevole del tempo impiegato per l'invio della lettera di invito (v. punti da 228 a 239 supra), come invocato nell'ambito della seconda parte, sulla base delle memorie e dei documenti depositati dalle parti nel corso del giudizio, segnatamente prendendo in considerazione le risposte della Commissione al quesito scritto del Tribunale dell'11 novembre 2021 e le osservazioni della Repubblica francese del 6 dicembre 2021.
- 250 Inoltre, occorre ricordare che il Tribunale è il solo giudice dell'eventuale necessità di integrare gli elementi di informazione di cui dispone nelle cause di cui è investito (v. sentenza del 26 gennaio 2017, Mamoli Robinetteria/Commissione, C-619/13 P, EU:C:2017:50, punto 117 e giurisprudenza ivi citata; sentenza del 12 novembre 2020, Fleig/SEAE, C-446/19 P, non pubblicata, EU:C:2020:918, punto 53).

Sul terzo motivo, relativo alla violazione dei principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto

- 251 La ricorrente, sostenuta dalla Grail, fa valere che le decisioni impugnate violano i principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto. In sostanza, essa afferma che, secondo la sua politica al momento in cui le imprese interessate si erano accordate sulla concentrazione in questione, la Commissione non accettava richieste di rinvio per concentrazioni che non rientravano nell'ambito di applicazione di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni. Dal discorso della vicepresidente della Commissione dell'11 settembre 2020 emergerebbe che tale politica continuava ad essere applicata fino alla sua modifica tramite la pubblicazione di nuovi orientamenti verso la metà del 2021. Secondo la Grail, ciò dimostra che la Commissione era consapevole dell'importanza del suo mutamento di approccio, il quale sarebbe

in contraddizione con le conclusioni e le raccomandazioni della Rete internazionale della concorrenza (RIC) e dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). La ricorrente e la Grail sottolineano il carattere chiaro e incondizionato di detto discorso, segnatamente con riferimento all'iter e al calendario di attuazione della nuova politica di rinvio. Inoltre, la ricorrente rileva che l'adozione degli orientamenti concernenti l'articolo 22 ha avuto luogo dopo l'invio della lettera di invito e senza consultazione pubblica.

- 252 La Commissione, sostenuta dalla Repubblica ellenica, ritiene che le affermazioni della ricorrente relative alla violazione del principio della certezza del diritto non siano suffragate. Per quanto riguarda il principio della tutela del legittimo affidamento, essa non avrebbe dimostrato che la Commissione aveva fornito rassicurazioni precise, incondizionate e concordanti, ma si sarebbe limitata a fare vagamente riferimento ad una presunta prassi decisionale. In particolare, la Commissione avrebbe esplicitamente confermato, nel libro bianco del 2014, che gli Stati membri potevano chiedere il rinvio di una concentrazione che non rientrava nell'ambito di applicazione della loro normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni. Tale possibilità non sarebbe stata esclusa da nessun documento ufficiale e la Commissione avrebbe già accettato il rinvio di simili concentrazioni. Il discorso dell'11 settembre 2020 della vicepresidente della Commissione costituirebbe una dichiarazione politica di carattere generale sulla sua prassi futura che confermava che la Commissione non ha escluso per principio il trattamento di concentrazioni di tal genere. La Repubblica francese ricorda, segnatamente, che gli operatori economici non possono riporre il loro legittimo affidamento nel mantenimento di una situazione che può essere modificata e che la Commissione ha accettato il rinvio della concentrazione in questione solo dopo la pubblicazione degli orientamenti concernenti l'articolo 22. La Commissione aggiunge che nulla impediva alla ricorrente di contattarla o di contattare le autorità nazionali garanti della concorrenza. Inoltre, la ricorrente non avrebbe dimostrato di agire fondandosi su presunte rassicurazioni date dalla Commissione.
- 253 In via preliminare occorre constatare che, anche se la ricorrente fa valere, nell'ambito del terzo motivo, sia il principio di certezza del diritto sia quello di tutela del legittimo affidamento, la sua argomentazione si riferisce, come sostenuto dalla Commissione, in realtà, esclusivamente a questo secondo principio.
- 254 In conformità ad una costante giurisprudenza, il diritto di avvalersi del principio di tutela del legittimo affidamento presuppone che rassicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate ed affidabili, siano state fornite all'interessato dalle autorità competenti dell'Unione (v. sentenza dell'8 settembre 2020, Commissione e Consiglio/Carreras Sequeros e a., C-119/19 P e C-126/19 P, EU:C:2020:676, punto 144 e giurisprudenza ivi citata). Infatti, tale diritto spetta a qualsiasi amministrato in capo al quale un'istituzione, un organo o un organismo dell'Unione abbia ingenerato aspettative fondate, fornendogli precise rassicurazioni. Può parlarsi di rassicurazioni siffatte quando vengano fornite informazioni precise, incondizionate e concordanti, quale che sia la forma in cui queste vengono comunicate (v. sentenza del 13 giugno 2013, HGA e a./Commissione, da C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, punto 132 e giurisprudenza ivi citata), a condizione che esse siano conformi alle norme applicabili (v., in tal senso, sentenza del 19 dicembre 2019, Probelte/Commissione, T-67/18, EU:T:2019:873, punto 109 e giurisprudenza ivi citata).
- 255 Nella specie, per dimostrare la presunta politica secondo la quale la Commissione non accettava richieste di rinvio, ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, per concentrazioni che non ricadevano nell'ambito di applicazione di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni, la ricorrente si basa sul punto 5 della lettera di invito, sul punto 94 della

decisione impugnata, sul punto 7 della comunicazione sul rinvio e sul discorso della vicepresidente della Commissione dell'11 settembre 2020. La Grail fa riferimento anche alle conclusioni e alle raccomandazioni della RIC e dell'OCSE.

- 256 In primo luogo, per quanto riguarda tali conclusioni e tali raccomandazioni, è sufficiente constatare che esse non promanano dall'amministrazione dell'Unione e non soddisfano, pertanto, le condizioni enunciate dalla giurisprudenza citata al precedente punto 254.
- 257 In secondo luogo, per quanto riguarda i documenti invocati dalla ricorrente, occorre rilevare che, con la lettera di invito, la Commissione ha ritenuto, in via preliminare, che la concentrazione in questione potesse essere oggetto di un rinvio ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004 (v. punto 12 supra), posizione che essa ha confermato accogliendo la richiesta di rinvio dell'ACF tramite la decisione impugnata (v. punti 19 e da 21 a 35 supra). Alla luce di tale posizione della Commissione da essa adottata specificamente nei confronti della concentrazione in questione, la ricorrente non può far valere siffatti documenti per dimostrare che le erano state fornite rassicurazioni precise quanto al fatto che una presunta politica contraria sarebbe stata mantenuta. Inoltre, dal momento che, da un lato, il punto 5 della lettera di invito e il punto 94 della decisione impugnata contengono una mera descrizione della situazione anteriore e che, dall'altro, detti documenti non esistevano ancora al momento della conclusione dell'accordo e del piano di fusione, ossia il 20 settembre 2020 (v. punto 7 supra), le imprese interessate non potevano fondare legittime aspettative sui medesimi.
- 258 Per quanto riguarda il punto 7 della comunicazione sul rinvio, viene ivi esposto che «la Commissione e gli Stati membri conservano un notevole margine discrezionale nel decidere se rinviare un caso originariamente di loro competenza o se accettare di trattare un caso che non rientra nella loro “competenza originaria”, a norma (...) dell'articolo 22 [del regolamento n. 139/2004]».
- 259 Pertanto, tale punto si limita a sottolineare, da un lato, l'ampio potere discrezionale di cui la Commissione gode nell'ambito della politica della concorrenza (v., in tal senso, sentenza del 12 luglio 2018, *Furukawa Electric/Commissione*, T-444/14, non pubblicata, EU:T:2018:454, punto 222 e giurisprudenza ivi citata) e, dall'altro, la ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e la Commissione, come illustrata al precedente punto 153. Per contro, nessuno di tali elementi suffraga l'esistenza della presunta politica della Commissione sulla quale la ricorrente si fonda. Tale constatazione viene confermata dai punti da 42 a 45 della comunicazione sul rinvio, i quali devono essere letti, come sostenuto dalla Repubblica francese, congiuntamente al punto 7 di tale comunicazione e che illustrano in maniera precisa i criteri pertinenti che disciplinano un rinvio ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, senza menzionare una siffatta presunta prassi.
- 260 In terzo luogo, per quanto riguarda il discorso della vicepresidente della Commissione, occorre ricordare che tale discorso verteva sul «futuro del controllo delle concentrazioni del[l'Unione]» ed è stato pronunciato nell'ambito della 24° conferenza annuale sulla concorrenza dell'Associazione internazionale forense l'11 settembre 2020. È pacifico che tale discorso verteva sulla politica generale della Commissione in materia di concentrazioni e non menzionava la concentrazione in questione, il cui accordo e piano di fusione erano stati conclusi in un momento successivo, ossia il 20 settembre 2020 (v. punto 7 supra). Detto discorso non poteva dunque contenere rassicurazioni precise, incondizionate e concordanti in relazione al trattamento di tale concentrazione.

- 261 Per quanto riguarda tale politica generale, la vicepresidente della Commissione ha effettivamente indicato, nel suo discorso dell'11 settembre 2020 che, in passato, «la Commissione aveva avuto l'abitudine di scoraggiare le autorità nazionali dal rinviare concentrazioni per il cui esame non erano esse stesse competenti». Orbene, non ne discende tuttavia che il rinvio di simili concentrazioni fosse escluso per principio, bensì, come dimostra il termine «scoraggiare», ne discende che la Commissione intendeva unicamente convincere gli Stati membri a non presentare una richiesta di rinvio in una situazione del genere. Come sostenuto dalla Commissione, la vicepresidente della Commissione ha altresì sottolineato che «tale prassi non [aveva] mai avuto come scopo quello di impedire alla [Commissione] di trattare cause idonee a pregiudicare gravemente la concorrenza nel mercato unico».
- 262 Anche ammesso che le imprese interessate potessero far valere detta prassi, la Commissione poteva dunque cionondimeno ritenere che la concentrazione in questione potesse incidere in maniera significativa sulla concorrenza nel mercato interno e, per questo motivo, inviare la lettera di invito ed accettare la richiesta di rinvio ed esaminarla. Di conseguenza, l'annuncio, nel discorso della vicepresidente della Commissione, di un «cambiamento [di] approccio» in futuro e di tempi approssimativi per la sua attuazione è irrilevante, e gli argomenti della ricorrente e della Grail relativi al mancato rispetto di tale annuncio devono essere respinti in quanto inoperanti. Lo stesso vale per gli argomenti relativi al fatto che gli orientamenti concernenti l'articolo 22 sono stati adottati successivamente all'invio della lettera di invito.
- 263 Pertanto, la ricorrente, la quale non sostiene di avere ottenuto rassicurazioni precise, incondizionate e concordanti da parte della Commissione con riferimento al trattamento della concentrazione in questione, non ha neanche dimostrato l'esistenza di simili rassicurazioni rispetto alle concentrazioni che non rientravano nell'ambito di applicazione di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni sul piano generale. Al contrario, come fatto valere dalla Commissione e dalla Repubblica francese, dal libro bianco del 2014 risulta che tale articolo è applicabile a concentrazioni del genere (v. nota 45 del libro bianco del 2014).
- 264 Tale valutazione è confermata dal fatto che la Commissione ha recentemente accolto, come la stessa sostiene correttamente, rinviando alle sue decisioni del 6 febbraio 2018 (caso M.8788 – Apple/Shazam), del 15 marzo 2018 (caso M.8832 – Knauf/Armstrong), del 26 settembre 2019 (caso M.9547 – Johnson & Johnson/Tachosil), e del 2 aprile 2020 (caso M.9744 – Mastercard/Nets), diverse richieste di adesione ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento n. 139/2004 provenienti da Stati membri le cui autorità non erano competenti, in forza della loro normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni, ad esaminare le concentrazioni oggetto di tali richieste.
- 265 In ogni caso, in conformità alla giurisprudenza richiamata al punto 254 supra, la ricorrente non può fondarsi su documenti o su dichiarazioni che, se fossero interpretati nel senso prospettato dalla stessa, sarebbero intesi a limitare il diritto degli Stati membri di chiedere un rinvio ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 alle condizioni ivi enunciate (v. punto 155 supra). Analogamente, poiché dal primo motivo emerge che le decisioni impugnate erano fondate su un'interpretazione corretta della portata di tale articolo, la ricorrente non può far valere il riorientamento della prassi decisionale della Commissione (v., in tal senso e per analogia, sentenza dell'8 luglio 2008, AC-Treuhand/Commissione, T-99/04, EU:T:2008:256, punto 163).
- 266 Pertanto, alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il terzo motivo deve essere respinto in quanto infondato.

267 Di conseguenza, poiché nessuno dei motivi dedotti dalla ricorrente a sostegno del suo ricorso è fondato, quest'ultimo deve essere respinto in toto.

Sulle spese

268 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 la ricorrente è rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

269 L'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura prevede che le spese sostenute dagli Stati membri e dalle istituzioni intervenuti nella causa restino a loro carico. Il paragrafo 2 di tale articolo dispone che gli Stati parti contraenti dell'accordo SEE diversi dagli Stati membri e l'Autorità di vigilanza AELS, se intervenuti nella causa, si fanno carico delle proprie spese. In conformità al paragrafo 3 di detto articolo, il Tribunale può decidere che un interveniente, diverso da quelli indicati nei paragrafi 1 e 2, si faccia carico delle proprie spese.

270 Di conseguenza, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi, l'Autorità di vigilanza AELS e la Grail supporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**
- 2) La Illumina, Inc. è condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, le spese sostenute dalla Commissione europea.**
- 3) La Repubblica ellenica, la Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi, l'Autorità di vigilanza AELS e la Grail LLC supporteranno le proprie spese.**

De Baere

Kreuschitz

Öberg

Mastroianni

Steinfatt

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 luglio 2022.

Firme

Indice

Contesto normativo	2
Fatti	7
Sulle imprese interessate e sulla concentrazione in questione	7
Sull’assenza di notificazione	7
Sulla richiesta di rinvio alla Commissione	7
Sulle decisioni impugnate	9
Sul rispetto del termine di quindici giorni lavorativi	9
Sull’incidenza sul commercio tra Stati membri e sulla minaccia di un’incidenza significativa sulla concorrenza	9
Sull’opportunità del rinvio	9
Procedimento e conclusioni delle parti	12
Diritto	14
Sulla richiesta di revoca dello status di parte interveniente della Grail	14
Sulla ricevibilità	16
Nel merito	20
Sintesi dei motivi di annullamento	20
Sul primo motivo, relativo all’incompetenza della Commissione	20
– Sull’interpretazione letterale	22
– Sull’interpretazione storica	23
– Sull’interpretazione contestuale	27
– Sull’interpretazione teleologica	31
– Sugli altri argomenti della ricorrente e della Grail	33
Sul secondo motivo, relativo al carattere tardivo della richiesta di rinvio e, in subordine, alla violazione dei principi di certezza del diritto e di «buona amministrazione»	40
– Sulla prima parte, relativa al carattere tardivo della richiesta di rinvio	40

– Sulla seconda parte, relativa alla violazione dei principi di certezza del diritto e di «buona amministrazione»	46
Sul terzo motivo, relativo alla violazione dei principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto	53
Sulle spese	57