Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

2 ottobre 2024*

«Concorrenza – Intese – Mercato degli imballaggi metallici – Decisione che accerta una violazione dell'articolo 101 TFUE – Cooperazione tra la Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza – Avvio del procedimento di indagine da parte della Commissione su richiesta di un'autorità nazionale garante della concorrenza – Termine per la riattribuzione – Obbligo di motivazione – Legittimo affidamento – Principio di sussidiarietà – Diritti della difesa – Proporzionalità – Principio di buona amministrazione – Domanda riconvenzionale di rivalutazione dell'importo dell'ammenda a seguito di una procedura di transazione»

Nella causa T-587/22,

Crown Holdings, Inc., con sede in Yardley, Pennsylvania (Stati Uniti),

Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH, con sede in Seesen (Germania),

rappresentate da A. Burnside, C. Graf York von Wartenburg, A. Kidane e D. Strohl, avvocati,

ricorrenti,

contro

Commissione europea, rappresentata da B. Ernst, A. Keidel e L. Wildpanner, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da

Repubblica federale di Germania, rappresentata da J. Möller e R. Kanitz, in qualità di agenti,

interveniente,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata),

composto da A. Marcoulli, presidente, J. Schwarcz, V. Tomljenović, R. Norkus (relatore) e W. Valasidis, giudici,

cancelliere: I. Kurme, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento,

* Lingua processuale: l'inglese.

in seguito all'udienza del 20 marzo 2024,

ha pronunciato la seguente

Sentenza [1]

1 Con il loro ricorso fondato sull'articolo 263 TFUE, la Crown Holdings, Inc. e la Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH, ricorrenti, chiedono l'annullamento della decisione C(2022) 4761 final della Commissione, del 12 luglio 2022, relativa a un procedimento a norma dell'articolo 101 TFUE (caso AT.40522 – Imballaggi in metallo) (in prosieguo: la «decisione impugnata»), per quanto le riguarda. La Commissione europea chiede in via riconvenzionale che l'importo dell'ammenda inflitta alle ricorrenti sia aumentato.

I. Fatti

2 Le ricorrenti sono aziende attive nel settore degli imballaggi in metallo, tra cui lattine e chiusure metalliche.

3 Nel marzo 2015, il Bundeskartellamt (Ufficio federale per la concorrenza, Germania) ha aperto un'indagine su diverse aziende del settore, tra cui le ricorrenti.

4 A seguito di una richiesta dell'Ufficio federale per la concorrenza di istruire il presente caso, il 19 aprile 2018 la Commissione ha adottato la decisione C(2018) 2466 final, relativa all'avvio di un procedimento nel caso AT.40522 – Pandora (in prosieguo: la «decisione di avvio»).

5 Il 25 aprile 2018, la Commissione ha ricevuto una domanda di clemenza da parte delle ricorrenti.

6 Il 23 marzo 2021, la Commissione ha invitato queste ultime e l'altro gruppo coinvolto nell'infrazione a partecipare alle discussioni al fine di pervenire ad una transazione.

7 Con decisione del 1º ottobre 2021, il procedimento è stato chiuso nei confronti di tutti i territori dello Spazio economico europeo (SEE), ad eccezione della Germania.

8 Le ricorrenti hanno presentato una richiesta formale di transazione, nella quale, in primo luogo, hanno ammesso la loro responsabilità per l'infrazione e, in secondo luogo, hanno indicato l'importo massimo dell'ammenda che si aspettavano venisse loro inflitta e che avrebbero accettato nell'ambito di un procedimento di transazione.

9 Il 19 maggio 2022, la Commissione ha inviato una comunicazione degli addebiti alle ricorrenti, che hanno risposto confermando che i fatti e la valutazione giuridica dell'infrazione, così come rilevati dalla Commissione, rispecchiavano la sostanza delle loro proposte di transazione e che esse mantenevano il loro impegno a seguire la procedura di transazione.

10 Il 12 luglio 2022 la Commissione ha adottato la decisione impugnata. In particolare, essa ha accertato che le ricorrenti avevano partecipato ad un'infrazione unica e continuata dell'articolo 101 TFUE nel settore degli imballaggi in metallo in Germania dall'11 marzo 2011 al 18 settembre 2014 e ha inflitto loro un'ammenda di EUR 7 670 000.

[1] Sono riprodotti soltanto i punti della presente sentenza la cui pubblicazione è ritenuta utile dal Tribunale.

11 Tale importo tiene conto di una riduzione dell'ammenda del 50% concessa alle ricorrenti sulla base della comunicazione della Commissione relativa all'immunità dalle ammende [e] alla riduzione del loro importo nei casi di cartelli tra imprese (GU 2006, C 298, pag. 17) e del 10% ai sensi della comunicazione della Commissione concernente la transazione nei procedimenti per l'adozione di decisioni a norma dell'articolo 7 e dell'articolo 23 del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio nei casi di cartelli (GU 2008, C 167, pag. 1; in prosieguo: la «comunicazione sulla transazione»).

[*omissis*]

III. In diritto

A. Sulla domanda di annullamento

15 In via preliminare, occorre rilevare anzitutto che la Commissione è investita dall'articolo 105, paragrafo 1, TFUE del compito di vigilare sull'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE.

16 La Commissione è quindi chiamata a definire e ad attuare, secondo la giurisprudenza, la politica di concorrenza dell'Unione europea (v. sentenza del 16 ottobre 2013, Vivendi/Commissione, T-432/10, non pubblicata, EU:T:2013:538, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).

17 Conformemente a tali principi, il regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli [101] e [102 TFUE] (GU 2003, L 1, pag. 1), ha conferito alla Commissione il potere di decidere, indipendentemente dalle modalità secondo le quali essa prende conoscenza del fascicolo, ossia, in particolare, che le sia stata presentata una denuncia o di propria iniziativa, se i comportamenti debbano essere perseguiti, se si debba emettere una decisione che constata l'esistenza di un'infrazione e di un provvedimento correttivo, compresa un'ammenda, in funzione delle priorità da essa definite nell'ambito della politica della concorrenza dell'Unione. Questo vale anche, come nel presente caso, qualora la Commissione si sia occupata della questione su richiesta di un'autorità nazionale della concorrenza.

18 In secondo luogo, il regolamento n. 1/2003 pone fine al regime centralizzato precedentemente in essere e organizza, secondo il principio della sussidiarietà, un'associazione più ampia di autorità nazionali garanti della concorrenza, autorizzandole a tal fine ad attuare il diritto dell'Unione in materia di concorrenza. Lo schema del regolamento si basa sulla stretta collaborazione che si svilupperà tra la Commissione e le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri organizzati in una rete (sentenza del 16 giugno 2015, FSL e a./Commissione, T-655/11, EU:T:2015:383, punto 75).

19 In terzo luogo, dall'articolo 11, paragrafo 6, del regolamento n. 1/2003 risulta che la Commissione conserva un ruolo preponderante nella ricerca e nell'accertamento delle infrazioni alle norme dell'Unione in materia di concorrenza, che non è pregiudicato dalla competenza parallela di cui le autorità nazionali garanti della concorrenza dispongono in forza di detto regolamento (sentenza del 13 luglio 2011, ThyssenKrupp Liften Ascenseurs/Commissione, T-144/07, da T-147/07 a T-150/07 e T-154/07, EU:T:2011:364, punto 76).

20 Infatti, in applicazione dell'articolo 11, paragrafo 6, del regolamento n. 1/2003, qualora la Commissione avvii un procedimento contro una o più imprese per una presunta violazione degli articoli 101 o 102 TFUE, le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri sono private della competenza a perseguire (questa stessa o) queste stesse imprese per le stesse presunte condotte anticoncorrenziali, intervenute sullo stesso o sugli stessi mercati di prodotto e geografici nel corso dello stesso o degli stessi periodi (sentenze del 25 febbraio 2021, Slovak Telekom, C-857/19, EU:C:2021:139, punto 30, e del 20 aprile 2023, Amazon.com e a./Commissione, C-815/21 P, EU:C:2023:308, punto 27). La Commissione mantiene la possibilità di avviare un procedimento anche se un'autorità nazionale si sta già occupando del caso, con riserva di una semplice consultazione di tale autorità (sentenza dell'8 marzo 2007, France Télécom/Commissione, T-339/04, EU:T:2007:80, punto 80).

21 In quarto luogo, occorre ricordare che, secondo il punto 4 della Comunicazione della Commissione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle autorità garanti della concorrenza (GU 2004, C 101, pag. 43; in prosieguo: la «Comunicazione sulla cooperazione»), le consultazioni e gli scambi che avvengono nell'ambito della rete formata dalle autorità garanti della concorrenza riguardano solo le autorità pubbliche e che, secondo il punto 31 della stessa, tale comunicazione non conferisce alle imprese coinvolte un diritto individuale a che il loro caso sia trattato da una particolare autorità. In linea più generale, né il regolamento n. 1/2003 né la comunicazione in questione creano diritti o aspettative in capo ad un'impresa per quanto riguarda il trattamento del suo caso da parte di una determinata autorità per la concorrenza (v. sentenza del 17 dicembre 2014, Si.mobil/Commissione, T-201/11, EU:T:2014:1096, punto 39 e giurisprudenza ivi citata, e ordinanza del 14 ottobre 2021, Amazon.com e a./Commissione, T-19/21, EU:T:2021:730, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

22 Ai sensi del punto 5 della Comunicazione sulla cooperazione, ciascun membro della rete conserva la facoltà di decidere se effettuare o meno indagini su un caso, e il suo punto 55 prevede, conformemente all'articolo 11, paragrafo 6, del regolamento n. 1/2003, che la Commissione informi l'autorità nazionale incaricata del caso dei motivi per i quali decide di riprenderlo.

23 Per quanto riguarda la riattribuzione dei casi tra autorità garanti della concorrenza, il punto 18 della comunicazione sulla cooperazione prevede che «[i] problemi di riattribuzione, qualora dovessero sorgere, devono essere risolti tempestivamente, di norma entro due mesi dalla data della prima informazione inviata alla rete, conformemente all'articolo 11 del regolamento [n. 1/2003]» e che, «[n]el corso di detto periodo le autorità garanti della concorrenza si impegnano a raggiungere un accordo su una possibile riattribuzione del caso e, se necessario, sulle modalità dell'azione parallela».

24 Il punto 19 della Comunicazione sulla cooperazione prevede quanto segue:

«(...) l'autorità o le autorità garanti della concorrenza che alla fine del periodo previsto per la riattribuzione si occupano di un caso dovrebbero continuare ad occuparsene fino alla conclusione del procedimento. Dovrebbe, inoltre, procedersi alla riattribuzione del caso dopo il periodo iniziale di attribuzione di due mesi solo nel caso in cui, nel corso del procedimento, i fatti noti in merito al caso mutino sostanzialmente».

25 Infine, il punto 54 della Comunicazione sulla cooperazione riguarda più in particolare la situazione in cui la Commissione avvia un procedimento ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 6, del regolamento n. 1/2003, dopo che «una o più autorità nazionali garanti della concorrenza abbiano informato la rete (...) di aver iniziato l'esame di un determinato caso». Questo punto afferma che,

«(n)el corso del periodo iniziale di assegnazione», ossia nel «periodo indicativo di due mesi» di cui al punto 18 della stessa comunicazione, la Commissione può avviare un procedimento sulla base di tale disposizione, dopo essersi consultata con le autorità interessate. Inoltre, esso precisa che «dopo la fase dell'attribuzione», la Commissione applica questa disposizione, in linea di principio, solo in alcuni casi, ossia quando i membri della rete prevedono di adottare decisioni contrastanti sullo stesso caso [punto 54, lettera a)]; prevedono di adottare una decisione palesemente in conflitto con la giurisprudenza consolidata [punto 54, lettera b)]; quando uno o più membri prolungano indebitamente il procedimento relativo al caso [punto 54, lettera c)]; per sviluppare la politica della concorrenza dell'Unione - in particolare quando il medesimo problema di concorrenza si presenti in vari Stati membri - ovvero per assicurare l'effettiva applicazione di tale politica [punto 54, lettera d)]; o anche in assenza di opposizione da parte dell'autorità o delle autorità nazionali garanti della concorrenza interessate [punto 54, lettera e)].

26 È sulla base di questi fattori che devono essere valutati i motivi delle ricorrenti.

27 In questo caso, le ricorrenti sottolineano che non contestano il contenuto della decisione impugnata, che hanno accettato nell'ambito del procedimento di transazione. Esse sottolineano che il ricorso si riferisce esclusivamente alle irregolarità procedurali che hanno portato alla riattribuzione del caso alla Commissione e infine all'adozione di tale decisione.

28 A sostegno del loro ricorso, le ricorrenti deducono sei motivi. Il primo motivo di ricorso riguarda la violazione dei principi stabiliti nella Comunicazione sulla cooperazione. Il secondo motivo riguarda la violazione del principio della tutela del legittimo affidamento e la carenza di motivazione della decisione impugnata. Il terzo motivo riguarda la violazione del principio di sussidiarietà. Il quarto motivo riguarda la violazione dei diritti della difesa. Il quinto motivo riguarda la violazione del principio di proporzionalità. Il sesto motivo verte sulla violazione del principio di buona amministrazione.

29 Il primo e il secondo motivo devono essere esaminati insieme, e di seguito gli altri motivi nell'ordine in cui sono stati presentati.

1. Sul primo e sul secondo motivo, relativi alla violazione della Comunicazione sulla cooperazione e del principio di tutela del legittimo affidamento, nonché alla violazione dell'obbligo di motivazione

30 Le ricorrenti sostengono, in sostanza, in primo luogo, che la Commissione è vincolata dalla Comunicazione sulla cooperazione, che dà origine a una legittima aspettativa e, in secondo luogo, che la Commissione non ha motivato la sua decisione di discostarsi dal periodo iniziale di riattribuzione stabilito in tale comunicazione.

a) Sull'argomentazione secondo cui la Commissione è vincolata dalla Comunicazione sulla cooperazione, che farebbe sorgere un'aspettativa legittima

31 Gli argomenti delle ricorrenti si articolano essenzialmente in tre parti. La prima riguarda la questione se la Commissione sia vincolata dalla Comunicazione sulla cooperazione. La seconda è volta a stabilire se i punti 18 e 19 di detta comunicazione abbiano fatto sorgere una legittima aspettativa che il caso sarebbe stato riattribuito entro un termine di due mesi, e la terza a stabilire se, nel caso di specie, vi fossero motivi per derogare a tale termine.

1) Sulla prima parte, secondo la quale la Commissione è vincolata dalla Comunicazione sulla cooperazione

32 Le ricorrenti sostengono che dalla giurisprudenza si evince che, adottando regole di condotta come quelle stabilite nella Comunicazione sulla cooperazione, la Commissione si limita nella sua discrezionalità e non può discostarsi dalle sue regole senza essere sanzionata, se del caso, a causa di una violazione dei principi generali del diritto, compresa la protezione del legittimo affidamento.

33 La Commissione e la Repubblica federale di Germania contestano gli argomenti della ricorrente.

34 A tal riguardo, occorre ricordare che, secondo la Corte, la serie C della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, contrariamente alla serie L di quest'ultima, non ha ad oggetto la pubblicazione di atti giuridicamente vincolanti, ma soltanto la pubblicazione delle informazioni, delle raccomandazioni e dei pareri riguardanti l'Unione (sentenze del 12 maggio 2011, Polska Telefonia Cyfrowa, C-410/09, EU:C:2011:294, punto 35, e del 13 dicembre 2012, Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, punto 30). Orbene, la Comunicazione sulla cooperazione adottata nell'ambito della Rete europea della concorrenza, è stata pubblicata nel 2004 nella serie C di tale *Gazzetta Ufficiale* [sentenza del 20 gennaio 2016, DHL Express (Italy) e DHL Global Forwarding (Italy), C-428/14, EU:C:2016:27, punto 34].

35 Dalla giurisprudenza risulta, tuttavia, che, quando adotta regole di condotta e annuncia con la loro pubblicazione che esse verranno da quel momento in avanti applicate ai casi a cui si riferiscono, la Commissione si autolimita nell'esercizio del proprio potere discrezionale e non può discostarsi da tali regole, pena una sanzione, eventualmente, a titolo di violazione di principi generali del diritto, quali la parità di trattamento o la tutela del legittimo affidamento (sentenza del 16 febbraio 2017, H&R ChemPharm/Commissione, C-95/15 P, non pubblicata, EU:C:2017:125, punto 57).

36 Come rilevato dalle ricorrenti, il Tribunale ha recentemente indicato che tale giurisprudenza si applicava alla Comunicazione sulla cooperazione, con la quale la Commissione si è autolimitata nell'esercizio del suo potere discrezionale nel trattamento delle denunce definendo orientamenti volti a chiarire, in particolare, a quali condizioni si possa ritenere che la Commissione, o un'unica autorità nazionale garante della concorrenza, o più autorità nazionali garanti della concorrenza siano nella posizione migliore per esaminare una denuncia (sentenza del 9 febbraio 2022, Sped-Pro/Commissione, T-791/19, EU:T:2022:67, punto 40).

37 Tuttavia, la Commissione ritiene che la Comunicazione sulla cooperazione si distingua dalle altre comunicazioni in quanto si occupa esclusivamente delle relazioni tra autorità garanti della concorrenza. Inoltre, la sentenza del 9 febbraio 2022, Sped-Pro/Commissione (T-791/19, EU:T:2022:67), non sarebbe pertinente nel caso di specie, in quanto verte sul «trattamento delle denunce» ai sensi dell'articolo 7 del regolamento n. 1/2003 e dell'articolo 7 del regolamento (CE) n. 773/2004, della Commissione, del 7 aprile 2004, relativo ai procedimenti svolti dalla Commissione a norma degli articoli [101] e [102 TFUE] (GU 2004, L 123, pag. 18), e non sulla riattribuzione di casi o su una decisione che accerti un'infrazione alle regole di concorrenza. La preoccupazione di fondo nel caso che ha dato origine a questa sentenza era quella di evitare una situazione in cui una denuncia non sarebbe stata esaminata, mentre nel presente caso le ricorrenti sostengono che si dovrebbe impedire alla Commissione di applicare l'articolo 101 del TFUE, e non all'Ufficio federale per la concorrenza, solo perché il termine iniziale per l'attribuzione era scaduto. Ciò sarebbe infatti contrario all'obiettivo perseguito dalla citata

sentenza, ossia l'applicazione effettiva delle norme sulla concorrenza. Inoltre, i punti da 20 a 25, 35 e 36 della Comunicazione sulla cooperazione tratterebbero essenzialmente la gestione delle denunce, che non è in discussione in questo caso.

38 Orbene, a questo proposito va notato che la distinzione operata dalla Commissione tra un procedimento avviato a seguito di una denuncia e un procedimento avviato d'ufficio - e a maggior ragione, come nel caso in questione, a seguito di una richiesta in tal senso da parte dell'Ufficio federale per la concorrenza - è irrilevante.

39 Infatti, è certo che la sentenza del 9 febbraio 2022, Sped-Pro/Commissione (T-791/19, EU:T:2022:67), riguarda il rischio di violazione dei diritti del denunciante in caso di rigetto di una denuncia.

40 Tuttavia, la Comunicazione sulla cooperazione tratta congiuntamente i casi in cui la causa è stata avviata a seguito di una denuncia e quelli in cui un'autorità per la concorrenza ha agito di propria iniziativa.

41 In particolare, i punti 18 e 19 della Comunicazione sulla cooperazione, relativi a questioni di riattribuzione e per i quali le ricorrenti lamentano una violazione, non fanno alcuna distinzione a seconda che il caso in questione sia indagato d'ufficio o a seguito di una denuncia.

42 Si deve pertanto ritenere che, nonostante il fatto che gli scambi all'interno della rete siano una questione tra autorità garanti della concorrenza che agiscono nell'interesse pubblico e non alterino in alcun modo i diritti o gli obblighi delle imprese (punto 4 della Comunicazione sulla cooperazione), la Commissione, nell'adottare tale Comunicazione, non si è autolimitata solo nei confronti dei denuncianti, ma anche nei confronti delle imprese le cui attività sono oggetto di indagine.

43 Un inadempimento da parte della Commissione delle norme che essa stessa si è imposta potrebbe quindi condurre, conformemente alla giurisprudenza richiamata al precedente punto 35, ad una violazione di principi generali quali la tutela del legittimo affidamento, che le ricorrenti hanno sollevato nel caso di specie e che costituisce oggetto della seconda e della terza parte trattate qui di seguito.

2) Sulla seconda parte, secondo la quale i punti 18 e 19 della Comunicazione sulla cooperazione hanno dato origine a un'aspettativa legittima

44 Le ricorrenti ritengono che le regole sulla riattribuzione dei casi di cui ai punti 18 e 19 della Comunicazione sulla cooperazione abbiano fatto sorgere una legittima aspettativa che qualsiasi riattribuzione del caso avrebbe avuto luogo entro il periodo iniziale di due mesi.

45 La Commissione e la Repubblica federale di Germania contestano gli argomenti delle ricorrenti.

46 A questo proposito, occorre ricordare che, affinché il principio della tutela del legittimo affidamento sia violato, è necessario che un'istituzione dell'Unione, fornendo a un cittadino assicurazioni specifiche, abbia fatto sorgere in lui aspettative fondate. Costituiscono assicurazioni in tal senso, indipendentemente dalla forma in cui sono state comunicate, informazioni precise, incondizionate e concordanti (v. sentenza del 16 settembre 2021, FVE Holýšov I e a./Commissione, C-850/19 P, non pubblicata, EU:C:2021:740, punto 34, e giurisprudenza ivi citata).

47 Tuttavia, la Comunicazione sulla cooperazione non fornisce alcuna assicurazione precisa sul fatto che il periodo di riattribuzione non possa superare un periodo di due mesi.

48 Infatti, in primo luogo, anche se la riattribuzione deve essere effettuata, ai sensi del punto 18 della Comunicazione sulla cooperazione (v. *supra*, punto 23), «di norma», entro due mesi, emerge dal testo che tale termine non è imperativo. Inoltre, tale punto non è, comunque, pertinente alla luce delle circostanze del caso di specie, dato che è pacifico tra le parti che l'Ufficio federale per la concorrenza e la Commissione non hanno dovuto, ai sensi di tale disposizione, «impegna(rsi) a raggiungere un accordo su una possibile riattribuzione» per risolvere «[i] problemi di riattribuzione», ma che la Commissione ha avviato il procedimento su richiesta dell'Ufficio federale per la concorrenza.

49 In secondo luogo, occorre rilevare che le ricorrenti fanno valere un'interpretazione restrittiva del punto 19, seconda frase, della Comunicazione sulla cooperazione ricordato al punto 24 *supra*. Secondo quest'ultima, l'espressione «fatti noti in merito al caso» comprende solo i fatti rilevanti per determinare se è stata commessa un'infrazione delle regole di concorrenza, e non gli eventi che si sono verificati nel corso del successivo procedimento amministrativo e che potrebbero avere un impatto su di essa.

50 Tuttavia, secondo costante giurisprudenza, nell'interpretare una norma del diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v. sentenza del 27 gennaio 2021, De Ruiter, C-361/19, EU:C:2021:71, punto 39 e giurisprudenza citata).

51 Pertanto, l'interpretazione proposta dalle ricorrenti non può essere accettata, in quanto è in conflitto con l'interpretazione del punto 19 della Comunicazione sulla cooperazione alla luce del contesto in cui è inserita. Infatti, risulta dai vari casi previsti al punto 54 di detta comunicazione (v. *supra*, punto 25), che diversi motivi possono indurre la Commissione ad avviare un procedimento ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 6, del regolamento n. 1/2003. Poiché questi casi vanno al di là dei fatti pertinenti al fine di determinare se è stata commessa un'infrazione alle regole della concorrenza, il concetto di mutamento sostanziale, «nel corso del procedimento, [dei] fatti noti in merito al caso» deve essere interpretato come comprendente qualsiasi fatto rilevante che si manifesti nel corso del procedimento.

52 L'argomento delle ricorrenti, secondo cui i punti 18 e 19 della Comunicazione sulla cooperazione avrebbero fatto sorgere una legittima aspettativa che qualsiasi riattribuzione avrebbe dovuto avvenire entro un periodo di due mesi, deve pertanto essere respinto.

[*omissis*]

2. Sul terzo motivo, relativo ad una violazione del principio di sussidiarietà

73 Le ricorrenti rinviano in particolare alla giurisprudenza secondo la quale il regolamento n. 1/2003 organizza, conformemente al principio di sussidiarietà, un'associazione più ampia delle autorità nazionali garanti della concorrenza. La Commissione sarebbe quindi tenuta a rispettare il principio di sussidiarietà nell'esercizio dei poteri discrezionali conferitile dal regolamento n. 1/2003. Pertanto, sarebbe stato inappropriato per la Commissione esercitare la propria discrezione nell'acconsentire alla riattribuzione del caso al fine di aggirare le regole tedesche.

74 La Commissione e la Repubblica federale di Germania contestano gli argomenti delle ricorrenti.

75 In virtù del principio di sussidiarietà, come sancito all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene 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.

76 Ai sensi del considerando 34 del regolamento n. 1/2003, «[c]onformemente ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità enunciati all'articolo 5 [, paragrafi 1 e 3, TUE], [detto] regolamento non va al di là di quanto necessario per raggiungere il proprio obiettivo, che è quello di permettere un'applicazione efficace delle regole di concorrenza [dell'Unione]».

77 Il Tribunale ha già dichiarato che il principio di sussidiarietà non rimetteva in discussione le competenze conferite alla Commissione dal Trattato FUE, tra le quali figura l'applicazione delle regole di concorrenza (sentenza dell'8 marzo 2007, France Télécom/Commissione, T-339/04, EU:T:2007:80, punto 89).

78 Come ricordato ai precedenti punti 18 e 19, anche se il regolamento n. 1/2003 ha posto fine al regime centralizzato precedente e organizza, conformemente al principio di sussidiarietà, un'associazione più ampia delle autorità nazionali garanti della concorrenza, la Commissione conserva un ruolo preponderante nella ricerca e nel perseguimento delle infrazioni.

79 In tal modo, come ricordato al precedente punto 20, l'articolo 11, paragrafo 6, del regolamento n. 1/2003 prevede, fatta salva la semplice previa consultazione dell'autorità nazionale interessata, che la Commissione conservi la possibilità di avviare un procedimento in vista dell'adozione di una decisione anche se un'autorità nazionale sta già trattando il caso.

80 Nel caso di specie, come indicato al punto 11 della decisione impugnata, poiché la Commissione ha avviato il procedimento su richiesta stessa dell'Ufficio federale per la concorrenza, la condizione posta dall'articolo 11, paragrafo 6, del regolamento n. 1/2003, è stata pienamente soddisfatta. Il suddetto avvio non ha quindi intaccato le prerogative dello Stato membro interessato e si esclude necessariamente qualsiasi violazione del principio di sussidiarietà.

81 Il terzo motivo, relativo alla violazione del principio di sussidiarietà, deve pertanto essere respinto.

[*omissis*]

B. Sulla domanda riconvenzionale della Commissione

114 Secondo la Commissione, l'onere amministrativo aggiuntivo causato dalle ricorrenti successivamente alla conclusione della transazione rende necessaria una rivalutazione dell'importo dell'ammenda inflitta loro. Le ricorrenti hanno presentato solo motivi di diritto in cui contestano la competenza della Commissione a condurre il procedimento amministrativo in questione, sebbene abbiano dichiarato nelle loro proposte di transazione che avrebbero accettato l'imposizione di un'ammenda da parte della Commissione. La Commissione ritiene che la riduzione del 10% dell'ammenda ai sensi del punto 32 della comunicazione sulla transazione non sia più giustificata e pertanto chiede al Tribunale, nell'esercizio della sua piena giurisdizione, di fissare l'importo dell'ammenda inflitta alle ricorrenti a EUR 9 588 000. In subordine, la Commissione propone di prendere in considerazione il fatto che la procedura di transazione in questo

caso ha contribuito solo in misura molto più limitata del solito alla conservazione delle risorse pubbliche, e sostiene che ciò non giustifica una riduzione totale del 10% dell'importo dell'ammenda.

115 Le ricorrenti contestano gli argomenti della Commissione. In particolare, a loro avviso, non esiste una base giuridica che consenta di ritirare la riduzione concessa nell'ambito della transazione.

116 È quindi necessario, in primo luogo, verificare se il Tribunale sia competente ad abolire la riduzione concessa nell'ambito della transazione, il che equivarrebbe ad aumentare l'ammenda, e poi valutare se la richiesta della Commissione sia fondata.

1. Sulla competenza del Tribunale

117 Occorre ricordare che il controllo di legittimità è integrato dalla competenza estesa al merito conferita al giudice dell'Unione dall'articolo 31 del regolamento n. 1/2003, ai sensi dell'articolo 261 TFUE. Tale competenza consente al giudice dell'Unione, al di là del mero controllo di legittimità della sanzione, di sostituire la propria valutazione a quella della Commissione e, di conseguenza, di annullare, ridurre o aumentare l'importo dell'ammenda o della penalità inflitta (v. sentenze dell'8 dicembre 2011, Chalkor/Commissione, C-386/10 P, EU:C:2011:815, punto 63, e del 18 ottobre 2023, Clariant et Clariant International/Commissione, T-590/20, EU:C:2023:650, punto 185 e giurisprudenza ivi citata).

118 Anche se l'esercizio della competenza estesa al merito è il più delle volte chiesto dalle ricorrenti nel senso di una riduzione dell'importo dell'ammenda, nulla osta a che la Commissione possa altresì sottoporre al giudice dell'Unione la questione dell'importo dell'ammenda e formulare una domanda di maggiorazione del detto importo (sentenza dell'8 ottobre 2008, Schunk e Schunk Kohlenstoff-Technik/Commissione, T 69/04, EU:T:2008:415, punto 244, e del 18 ottobre 2023, Clariant et Clariant International/Commissione, T-590/20, EU:T:2023:650, punto 221).

119 Questa competenza estesa al merito si applica anche quando, come nel caso in questione, le ricorrenti non chiedono, in subordine, una riduzione dell'importo dell'ammenda che è stata loro inflitta. Infatti, l'articolo 31 del regolamento n. 1/2003, il quale prevede espressamente che il giudice dell'Unione può «estinguere, ridurre o aumentare l'ammenda» nell'ambito dei ricorsi presentati avverso le decisioni con le quali la Commissione irroga un'ammenda, non condiziona tale competenza a una siffatta domanda.

120 L'eccezione di irricevibilità opposta dalle ricorrenti alla domanda riconvenzionale presentata dalla Commissione deve pertanto essere respinta.

2. Sulla fondatezza della domanda

a) Osservazioni preliminari

121 In primo luogo, per quanto riguarda la procedura di transazione, il Tribunale ha già ricordato le sue caratteristiche essenziali nei punti da 58 a 74 della sentenza del 20 maggio 2015, Timab Industries e CFPR/Commissione (T-456/10, EU:T:2015:296), e, più recentemente, nei punti da 208 a 216 della sentenza del 18 ottobre 2023, Clariant e Clariant International/Commissione (T-590/20, EU:T:2023:650).

122 Da questa giurisprudenza emerge chiaramente che la procedura di transazione consente alla Commissione di trattare i casi di cartello in modo più rapido ed efficiente. Lo scopo di questa procedura è quindi quello di semplificare e accelerare le procedure amministrative, al fine di consentire alla Commissione di trattare un maggior numero di casi con le stesse risorse (sentenze del 20 maggio 2015, Timab Industries e CFPR/Commissione, T-456/10, EU:T:2015:296, punto 60, e del 18 ottobre 2023, Clariant e Clariant International/Commissione, T-590/20, EU:T:2023:650, punto 209).

123 La procedura di transazione si svolge in sostanza nel modo seguente. Essa è avviata dalla Commissione con il consenso delle imprese interessate (comunicazione sulla transazione, punti 5, 6 e 11). Non appena viene avviata la procedura, le imprese sottoposte a indagini e partecipanti alla procedura di transazione sono informate dalla Commissione, nel corso di discussioni bilaterali, in merito agli elementi essenziali, «quali i fatti contestati, la loro classificazione, la gravità e la durata del presunto cartello, l'imputazione della responsabilità, una stima della di forcella delle ammende applicabili, nonché gli elementi probatori utilizzati a sostegno dei potenziali addebiti» (comunicazione sulla transazione, punto 16). Tale dispositivo permette alle parti di far valere il loro punto di vista sugli addebiti che la Commissione potrebbe muovere nei loro confronti nonché di decidere, in perfetta cognizione di causa, se accedere o meno alla transazione (comunicazione sulla transazione, punto 16).

124 Dopo la comunicazione di queste informazioni, le imprese interessate hanno la possibilità di optare per la procedura di transazione e di presentare una proposta di transazione. La proposta di transazione deve contenere, in particolare, il riconoscimento delle parti, in termini chiari e inequivocabili, della loro responsabilità per l'infrazione, l'indicazione dell'importo massimo dell'ammenda che le parti prevedono sarà loro inflitta dalla Commissione e che esse accetterebbero nel quadro della procedura di transazione e la conferma che non intendono chiedere l'accesso al fascicolo né di essere nuovamente sentite in un'audizione orale, salvo che la Commissione non rispecchi la loro proposta di transazione nella comunicazione degli addebiti e nella decisione (comunicazione sulla transazione, punto 20).

125 A seguito di tale ammissione di responsabilità e delle conferme fornite dalle imprese interessate, la Commissione trasmette a queste ultime la comunicazione degli addebiti e adotta, in seguito, una decisione definitiva. Quest'ultima si basa essenzialmente sul fatto che le parti hanno riconosciuto inequivocabilmente la propria responsabilità, non hanno contestato la comunicazione degli addebiti e hanno mantenuto il proprio impegno a giungere a una transazione (comunicazione sulla transazione, punti da 23 a 28).

126 Nella sua decisione finale, la Commissione può decidere di ricompensare una parte a titolo di transazione conclusa, riducendo del 10% l'ammontare dell'ammenda da irrogare (comunicazione sulla transazione, punto 32).

127 In secondo luogo, per quanto riguarda la domanda riconvenzionale della Commissione, anche se, come emerge dalla giurisprudenza rammentata *supra*, al punto 118, la Commissione può chiedere al Tribunale di maggiorare l'importo dell'ammenda, occorre rammentare che, a tal fine, ad essa incombe di porre il Tribunale nelle condizioni di determinare se le circostanze del caso di specie giustifichino un siffatto aumento (v., in tal senso, sentenze del 9 luglio 2003, Archer Daniels Midland e Archer Daniels Midland Ingredients/Commissione, T-224/00, EU:T:2003:195, punto 362, e dell' 8 ottobre 2008, Schunk e Schunk Kohlenstoff-Technik/Commissione, T-69/04, EU:T:2008:415, punto 251).

128 In particolare, spetta alla Commissione dimostrare che l'aumento dell'importo dell'ammenda è adeguato alla luce, segnatamente, dei fatti e delle circostanze emersi nel corso del procedimento di cui essa non era a conoscenza quando ha adottato la decisione che fissa l'importo dell'ammenda (v., in tal senso, sentenze del 5 ottobre 2011, Transcatab/Commissione, T-39/06, EU:T:2011:562, punto 402, e del 18 ottobre 2023, Clariant e Clariant International/Commissione, T-590/20, EU:T:2023:650, punto 222). Infatti, occorre accertare se il comportamento della ricorrente abbia costretto la Commissione, contro ogni aspettativa che essa potesse ragionevolmente nutrire riguardo alla cooperazione di detta parte durante il procedimento amministrativo, ad elaborare e a presentare una difesa dinanzi al Tribunale che fosse calibrata sulla contestazione di elementi che essa, a buon diritto, riteneva non sarebbero stati più messi in discussione da detta ricorrente (v., in tal senso, sentenza del 14 dicembre 2006, Raiffeisen Zentralbank Österreich e a./Commissione, da T-259/02 a T-264/02 e T-271/02, EU:T:2006:396, punto 573).

b) Esame della richiesta della Commissione

129 Nel caso in questione, la Commissione sostiene che l'aumento dell'ammenda è appropriato, in primo luogo, perché le ricorrenti non possono rimettere in discussione la sua competenza dinanzi al Tribunale per aver condotto il procedimento amministrativo nella specie, mentre esse avevano riconosciuto tale competenza nella loro richiesta di transazione e, in secondo luogo, perché la presente causa comporterebbe un ulteriore onere amministrativo.

130 In primo luogo, occorre verificare se la Commissione abbia sufficientemente dimostrato che, durante il procedimento amministrativo, le ricorrenti hanno riconosciuto la sua competenza al posto di quella dell'Ufficio federale per la concorrenza.

131 In primo luogo, mentre la Commissione ha sostenuto, già nel controricorso, che le ricorrenti avevano, in sostanza, riconosciuto tale competenza nel corso del procedimento amministrativo, essa non ha fornito, o non ha proposto di fornire, alcuna prova in grado di dimostrare il loro presunto riconoscimento di tale competenza nel corso della procedura di transazione, né in tale memoria né nella controreplica, anche se la contestazione di tale competenza costituisce l'oggetto stesso dell'istanza delle ricorrenti.

132 Solo all'udienza la Commissione ha indicato di essere disposta a fornire al Tribunale, nell'ambito di una misura istruttoria disposta ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, e dell'articolo 103 del regolamento di procedura del Tribunale, la richiesta di transazione presentata dalle ricorrenti, poiché tale richiesta era di natura molto «sensibile» e «riservata». Secondo la Commissione, detta richiesta contiene indicazioni sul riconoscimento di tale competenza.

133 A tal proposito, occorre rammentare che l'articolo 85, paragrafo 3, del regolamento di procedura dispone che «[i]n via eccezionale, le parti principali possono ancora produrre prove od offerte di prova prima della chiusura della fase orale del procedimento o prima della decisione del Tribunale di statuire senza fase orale, a condizione che il ritardo nella presentazione delle stesse sia giustificato».

134 Allo stesso modo, l'articolo 88, paragrafo 2, del regolamento di procedura stabilisce che, quando una domanda di misure istruttorie è formulata dopo il primo scambio di memorie, la parte che presenta la domanda espone le ragioni per le quali essa non ha potuto presentarla anteriormente.

135 Inoltre, ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, del regolamento di procedura, la parte che richiede un mezzo istruttorio ai sensi di questa disposizione deve giustificare la necessità di tale mezzo sotto forma di un'ordinanza istruttoria.

136 Tuttavia, anche a prescindere dalla questione se l'iniziativa della Commissione debba essere considerata un'offerta di prova ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3, del regolamento di procedura o una domanda di mezzi istruttori ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, del medesimo regolamento, è giocoforza constatare che essa non ha fornito una valida giustificazione del ritardo della sua iniziativa.

137 Infatti, la Commissione si è limitata, in udienza, a rinviare al punto 222 della sentenza del 18 ottobre 2023, Clariant e Clariant International/Commissione (T-590/20, EU:T:2023:650), citata al punto 128 *supra*, e a rilevare che, nel caso di specie, quando aveva adottato la decisione impugnata, essa ignorava che le ricorrenti avrebbero contestato la sua competenza.

138 Orbene, da un lato, la spiegazione della Commissione non può mettere in discussione il fatto che, in seguito all'azione delle ricorrenti, già nel controricorso, essa era in grado di presentare qualsiasi prova, offerta di prova o richiesta di mezzi istruttori a sostegno del suo argomento relativo, in sostanza, al riconoscimento implicito della sua competenza da parte delle ricorrenti in relazione alla procedura di transazione.

139 Dall'altro lato, anche supponendo che la Commissione abbia inteso avvalersi della sentenza del 18 ottobre 2023, Clariant e Clariant International/Commissione (T-590/20, EU:T:2023:650), in quanto era stata pronunciata in una data successiva al controricorso del 7 dicembre 2022 e alla controreplica del 5 aprile 2023, occorre altresì constatare che, come risulta dal precedente punto 128, tale sentenza non contiene valutazioni giuridiche nuove quanto agli elementi che devono giustificare una domanda riconvenzionale di aumento dell'ammenda tale da poter giustificare il ritardo dell'azione della Commissione. Infatti, dalla giurisprudenza del Tribunale risultava già che spettava alla Commissione giustificare la sua domanda alla luce di elementi di cui essa non era a conoscenza al momento della concessione della riduzione dell'ammenda (v., in tal senso, sentenza del 5 ottobre 2011, Transcatab/Commissione, T-39/06, EU:T:2011:562, punto 402).

140 Inoltre, nella misura in cui la Commissione ha fatto riferimento all'articolo 92, paragrafo 3, del regolamento di procedura, si deve notare che essa non ha neanche spiegato perché sarebbe stato necessario un mezzo istruttorio nel caso di specie, e si è limitata a sollevare, in modo generico, asserite ragioni di riservatezza o di sensibilità, mentre i documenti che essa proponeva di produrre provenivano dalle stesse ricorrenti.

141 Di conseguenza, la richiesta della Commissione di produrre alcune prove dinanzi al Tribunale, presentata all'udienza del 20 marzo 2024, deve essere respinta in quanto irricevibile.

142 In secondo luogo, secondo la Commissione, il riconoscimento della sua competenza deriva dal fatto che le ricorrenti avevano dichiarato, come parte della loro proposta di transazione, che avrebbero accettato che la Commissione imponesse loro un'ammenda che avrebbe potuto raggiungere un certo tetto.

143 Quindi, secondo il considerando 16, lettera a), della decisione impugnata, le ricorrenti hanno riconosciuto in termini chiari e inequivocabili la loro responsabilità, i fatti principali, la loro classificazione giuridica, compreso il loro ruolo e la durata della loro partecipazione

all'infrazione. Secondo il considerando 16, lettera b), di tale decisione, esse hanno anche fornito un'indicazione dell'importo massimo della multa che si aspettavano venisse loro inflitta e che avrebbero accettato nell'ambito di una procedura di transazione.

144 Orbene, dal riconoscimento di tali elementi non si può dedurre che le ricorrenti avessero anche riconosciuto la competenza della Commissione, la quale non era prevista dalla comunicazione sulla transazione, a differenza del riconoscimento di detti elementi, specificamente previsto al punto 20 della citata comunicazione (v. *supra*, punto 124).

145 Si deve pertanto ritenere che la Commissione non abbia dimostrato che le ricorrenti abbiano riconosciuto la sua competenza a condurre la procedura amministrativa in questione.

146 Va peraltro ricordato che, in circostanze simili a quelle oggetto del presente caso, la Corte ha già ritenuto che se, al termine del procedimento amministrativo successivo alla decisione di avvio, la Commissione adottasse una decisione che incide sugli interessi di un'impresa come la ricorrente, tale decisione potrebbe, ai sensi dell'articolo 263 del TFUE, essere oggetto di un'azione giudiziaria in cui tale impresa potrebbe far valere tutti i motivi pertinenti. In particolare, da tale disposizione si evince che la questione della competenza dell'autore dell'atto rientra nell'ambito del controllo esercitato dal giudice dell'Unione nell'ambito di un siffatto ricorso. Spetta pertanto al giudice dell'Unione valutare se nel corso di tale procedimento amministrativo siano state commesse illegalità in tal senso e se queste ultime siano tali da inficiare la legittimità della decisione adottata dalla Commissione al termine di tale procedimento (ordinanza del 29 gennaio 2020, Silgan Closures e Silgan Holdings/Commissione, C-418/19 P, non pubblicata, EU:C:2020:43, punti 63 e 64).

147 Ne consegue che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, l'aumento dell'ammenda non può essere giustificato, nelle circostanze del presente caso, dalla presunta messa in discussione da parte delle ricorrenti, per la prima volta davanti al Tribunale, di un fatto (ossia, in questo caso, la competenza della Commissione invece di quella dell'Ufficio federale per la concorrenza) che esse avrebbero ammesso durante la procedura di transazione davanti alla Commissione. Infatti, nel caso di specie, la Commissione non è stata in grado di dimostrare che le ricorrenti, nel corso del procedimento di transazione, avevano riconosciuto la sua competenza al posto di quella dell'Ufficio federale per la concorrenza, né che essa poteva ragionevolmente supporre che le ricorrenti non avrebbero contestato detta competenza, tanto più in esito alle controversie di cui al punto 146 *supra* e avviate dall'altro gruppo interessato dall'infrazione.

148 In secondo luogo, è necessario esaminare l'argomento alternativo della Commissione, secondo il quale la proposizione del presente ricorso avrebbe messo a rischio i vantaggi procedurali da essa ottenuti con la procedura di transazione.

149 A questo proposito, emerge dal considerando 16 della decisione impugnata che le ricorrenti hanno riconosciuto la loro responsabilità e hanno indicato l'importo massimo dell'ammenda che avrebbero accettato (v. *supra*, punto 143) e hanno confermato di essere state sufficientemente informate delle censure che la Commissione intendeva sollevare nei loro confronti e di essere state messe in condizioni di manifestare il proprio punto di vista alla Commissione [considerando 16, lettera c), della decisione impugnata. Esse hanno altresì indicato che non intendevano chiedere l'accesso al fascicolo o di essere nuovamente sentite nel corso di un'audizione [considerando 16, lettera d)] e hanno dato il loro accordo a ricevere la comunicazione degli addebiti e la decisione finale in inglese [considerando 16, lettera e)].

150 Pertanto, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, essa ha beneficiato di vantaggi procedurali che rimangono acquisiti, indipendentemente dalla proposizione del presente ricorso (v., in tal senso, sentenza del 18 ottobre 2023, Clariant e Clariant International/Commissione, T-590/20, EU:T:2023:650, punto 237). La mobilitazione delle risorse della Commissione al fine di difendere la decisione impugnata dinanzi al Tribunale è inerente a ciascun procedimento giurisdizionale e non rimette in discussione detti incrementi procedurali, dal momento che, nel caso di specie, le ricorrenti non intendono ritornare sugli elementi di cui al punto 149 *supra*, che esse hanno riconosciuto nell'ambito del procedimento di transazione, ma contestano unicamente la competenza della Commissione in luogo di quella dell'Ufficio federale per la concorrenza.

151 Emerge da quanto suesposto che, nelle circostanze specifiche del caso in questione, l'aumento dell'ammenda richiesto dalla Commissione non può essere giustificato dalla presunta perdita di vantaggi procedurali, o dal presunto onere amministrativo aggiuntivo, generato dalla proposizione del presente ricorso.

152 La domanda riconvenzionale della Commissione deve pertanto essere respinta, compresa la domanda formulata in subordine.

[*omissis*]

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La domanda riconvenzionale della Commissione europea è respinta.

3) La Crown Holdings, Inc. e la Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH sopporteranno le proprie spese e il 90% delle spese sostenute dalla Commissione.

4) La Commissione sopporterà il 10% delle proprie spese.

5) La Repubblica federale di Germania sopporterà le proprie spese.

Marcoulli Schwarcz Tomljenović

Norkus Valasidis

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 2 ottobre 2024.

Firme