Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

3 settembre 2024*

Indice

Contesto normativo 5

Fatti 12

Sulle imprese interessate e sulla concentrazione in questione 12

Sull'assenza di notificazione 12

Sulla richiesta di rinvio alla Commissione 12

Sulle decisioni controverse 13

Procedimento dinanzi al Tribunale 14

Sentenza impugnata 14

Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti in sede di impugnazione 16

Sulla riunione 16

Sulle istanze di intervento 17

Sulla domanda di procedimento accelerato 17

Sulle conclusioni delle parti in sede d'impugnazione 18

Sulle impugnazioni 19

Argomenti delle parti 19

Giudizio della Corte 27

Sull'interpretazione letterale 28

Sull'interpretazione storica 30

* Lingua processuale: l'inglese.

– Sulla ricevibilità degli elementi presentati dalla Grail 30

– Nel merito 31

Sull'interpretazione contestuale 34

– Sugli elementi contestuali presi in considerazione dal Tribunale 34

– Sugli altri elementi contestuali eventualmente pertinenti 38

– Conclusione sull'interpretazione contestuale 40

Sull'interpretazione teleologica 40

Sul ricorso dinanzi al Tribunale 45

Sulle spese 46

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

Nelle cause riunite C-611/22 P e C-625/22 P,

aventi ad oggetto due impugnazioni ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto de la Corte di giustizia dell'Unione europea, proposte rispettivamente il 22 e il 30 settembre 2022,

Illumina Inc., con sede a Wilmington (Stati Uniti), rappresentata inizialmente da D. Beard, BL, e J. Holmes, barrister, assistiti da P. Chappatte, advocaat, F. E. González Díaz, abogado, G.C. Rizza e M. Siragusa, avvocati, T. Verheyden, avocat, e L. Wright, advocate, successivamente da D. Beard, BL, e J. Holmes, barrister, assistiti da P. Chappatte, advocaat, F. González Díaz, abogado, G.C. Rizza e M. Siragusa, avvocati, e L. Wright, advocate,

ricorrente nella causa C-611/22 P,

sostenuta da:

Biocom California, con sede a San Diego (Stati uniti), rappresentata da B. Amory, É. Barbier de La Serre, A.S. Perraut e L. Van Mullem, avocats,

interveniente in sede d'impugnazione,

procedimento in cui le altre parti sono:

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

convenuta in primo grado,

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

Repubblica francese, rappresentata inizialmente da T. Stéhelin e N. Vincent, in qualità di agenti, successivamente da R. Bénard, T. Lechevallier e T. Stéhelin, in qualità di agenti,

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato da E.M.M. Besselink, M.K. Bulterman, A. Hanje e P.P. Huurnink, in qualità di agenti,

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

Grail LLC, con sede a Menlo Park (Stati Uniti), rappresentata da A. Giraud, avocat, J.M. Jiménez-Laiglesia Oñate, abogado, D. Little, solicitor, J. Ruiz Calzado, abogado, e S. Troch, advocaat,

intervenienti in primo grado,

e

Grail LLC, con sede a Menlo Park, rappresentata da A. Giraud, avocat, J.M. Jiménez-Laiglesia Oñate, abogado, D. Little, solicitor, J. Ruiz Calzado, abogado, e S. Troch, advocaat,

ricorrente nella causa C-625/22 P,

sostenuta da:

Repubblica di Estonia, rappresentata da N. Grünberg, in qualità di agente,

interveniente in sede d'impugnazione,

procedimento in cui le altre parti sono:

Illumina Inc., con sede a Wilmington, rappresentata inizialmente da D. Beard, BL, e J. Holmes, barrister, assistiti da B. Cullen, BL, F. E. González Díaz, abogado, G.C. Rizza e M. Siragusa, avvocati, successivamente da D. Beard, BL, e J. Holmes, barrister, assistiti da J. Blanco Carol e F. E. González Díaz, abogados, A. Magraner Oliver, avocate, G.C. Rizza e M. Siragusa, avvocati, e T. Verheyden, avocat,

ricorrente in primo grado,

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

convenuta in primo grado,

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

Repubblica francese, rappresentata inizialmente da T. Stéhelin e N. Vincent, in qualità di agenti, successivamente da R. Bénard, T. Lechevallier e T. Stéhelin, in qualità di agenti,

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato da E.M.M. Besselink, M.K. Bulterman, A. Hanje e P.P. Huurnink, in qualità di agenti,

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

intervenienti in primo grado,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, L. Bay Larsen, vicepresidente, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos e F. Biltgen, presidenti di sezione, S. Rodin, P.G. Xuereb, L.S. Rossi, N. Jääskinen, N. Wahl (relatore), I. Ziemele e J. Passer, giudici,

avvocato generale: N. Emiliou

cancelliere: A. Lamote, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 12 dicembre 2023,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 21 marzo 2024,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con le loro rispettive impugnazioni, la Illumina Inc. (in prosieguo: la «Illumina») (causa C-611/22 P) e la Grail LLC (in prosieguo: la «Grail») (causa C-625/22 P) chiedono l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 13 luglio 2022, Illumina/Commissione (T-227/21; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2022:447), con cui quest'ultimo ha respinto il ricorso della Illumina diretto all'annullamento, in primo luogo, della decisione C(2021) 2847 final della Commissione europea, del 19 aprile 2021, che accoglie la richiesta dell'autorità nazionale francese garante della concorrenza intesa a sottoporre all'esame della Commissione l'operazione di concentrazione diretta all'acquisizione da parte della Illumina del controllo esclusivo della Grail (caso COMP/M.10188 – Illumina/Grail) (in prosieguo: la «decisione controversa»), 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 nazionali greca, belga, norvegese, islandese e dei Paesi Bassi garanti della concorrenza di aderire a tale richiesta di rinvio (in prosieguo, indicate congiuntamente alla decisione controversa: le «decisioni controverse»), e, in terzo luogo, della lettera della Commissione dell'11 marzo 2021 che informa la Illumina e la Grail di detta richiesta di rinvio (in prosieguo: la «lettera di informazione»).

Contesto normativo

2 I considerando da 5 a 8, 11, da 14 a 16, 24 e 25 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), enunciano quanto segue:

«5) Si dovrebbe (...) garantire che il processo di ristrutturazione non comporti un pregiudizio durevole per la concorrenza. Il diritto comunitario deve pertanto contenere disposizioni applicabili alle concentrazioni che possono ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva nel mercato comune o in una parte sostanziale di questo.

6) Occorre quindi uno strumento giuridico specifico che consenta un controllo efficace di tutte le concentrazioni in funzione della loro incidenza sulla struttura della concorrenza nella Comunità e che sia il solo applicabile a tali concentrazioni. Il 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)], ha consentito di sviluppare una politica comunitaria in questo campo. Oggi, tuttavia, alla luce dell'esperienza acquisita, è opportuno rifondere detto regolamento in un atto concepito per far fronte alle sfide di un mercato più integrato e del futuro allargamento dell'Unione europea. In base ai principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti dall'articolo 5 [CE], il presente regolamento si limita a quanto è necessario per garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune, conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

7) Gli articoli 81 e 82 [CE], pur potendo essere applicati, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, 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]. Il presente regolamento dovrebbe pertanto essere basato non soltanto sull'articolo 83 [CE] ma principalmente sull'articolo 308 [CE], ai sensi del quale la Comunità può dotarsi dei poteri d'azione aggiuntivi necessari a realizzare i suoi obiettivi, anche per quanto riguarda le concentrazioni sui mercati dei prodotti agricoli di cui all'allegato I del trattato [CE].

8) Le disposizioni da adottare nel presente regolamento dovrebbero applicarsi alle modifiche strutturali importanti il cui effetto sul mercato si estende oltre le frontiere nazionali di uno Stato membro. Tali concentrazioni dovrebbero, di norma, essere riesaminate esclusivamente a livello comunitario, applicando un sistema di sportello unico e conformemente al principio di sussidiarietà. (...)

(...)

11) Le regole che disciplinano il rinvio dell'esame delle concentrazioni dalla Commissione agli Stati membri e dagli Stati membri alla Commissione dovrebbero costituire un efficace meccanismo correttivo alla luce del principio di sussidiarietà; dette regole tutelano opportunamente gli interessi degli Stati membri in materia di concorrenza e tengono conto della necessità della certezza del diritto e del principio dello sportello unico. (...)

(...)

14) La Commissione e le autorità competenti degli Stati membri dovrebbero formare insieme una rete di autorità pubbliche che esercitano le rispettive competenze in stretta cooperazione avvalendosi di meccanismi efficienti di scambio di informazioni e di consultazione al fine di assicurare che ogni caso sia trattato dall'autorità più appropriata, alla luce del principio di sussidiarietà, e al fine di evitare per quanto possibile notifiche multiple di una stessa concentrazione. Il rinvio di concentrazioni dalla Commissione agli Stati membri e viceversa dovrebbe essere effettuato in modo efficiente evitando, per quanto possibile, situazioni in cui una concentrazione formi oggetto di rinvio sia prima sia dopo la notificazione.

15) La Commissione dovrebbe poter rinviare ad uno Stato membro le concentrazioni notificate di dimensione comunitaria che rischiano 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. Quando la concentrazione incide sulla concorrenza in un simile mercato, che non costituisce una parte sostanziale del mercato comune, la Commissione dovrebbe essere tenuta a rinviare il caso, interamente o in parte, allo Stato membro interessato, su sua richiesta. Uno Stato membro dovrebbe poter rinviare alla Commissione una concentrazione che non ha dimensione comunitaria ma che incide sul commercio tra Stati membri e rischia di incidere in misura significativa sulla concorrenza all'interno del suo territorio. Gli altri Stati membri altresì competenti per esaminare la concentrazione dovrebbero avere la facoltà di aderire alla richiesta. In tale ipotesi, al fine di assicurare l'efficienza e la prevedibilità del sistema, i termini nazionali dovrebbero essere sospesi fino a quando non sia stata presa una decisione in merito al rinvio del caso. La Commissione dovrebbe avere il potere di esaminare e trattare un caso di concentrazione per conto di uno o più Stati membri richiedenti.

16) Alle imprese interessate dovrebbe essere garantita la possibilità di chiedere il rinvio alla Commissione o agli Stati membri prima della notifica della concentrazione così da migliorare ulteriormente l'efficienza del sistema di controllo delle concentrazioni nella Comunità. (...) La Commissione, su richiesta delle imprese interessate, dovrebbe poter rinviare ad uno Stato membro una concentrazione di dimensione comunitaria che può incidere in misura significativa sulla concorrenza in un mercato all'interno di tale Stato membro che presenta tutte le caratteristiche di un mercato distinto; le imprese interessate non dovrebbero tuttavia essere tenute a dimostrare che gli effetti della concentrazione sarebbero pregiudizievoli per la concorrenza. Una concentrazione non dovrebbe essere rinviata dalla Commissione ad uno Stato membro che abbia espresso il proprio dissenso a tale rinvio. Prima della notificazione alle autorità nazionali, le imprese interessate dovrebbero altresì avere la facoltà di chiedere il rinvio alla Commissione di una concentrazione che non ha dimensione comunitaria e può essere esaminata a norma delle legislazioni nazionali sulla concorrenza di almeno tre Stati membri. (...)

(...)

24) Per garantire che nel mercato comune viga un regime di concorrenza non falsata, in applicazione di una politica condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, il presente regolamento deve consentire un controllo efficace di tutte le concentrazioni sotto il profilo dei loro effetti sulla concorrenza nella Comunità. A tal fine, il regolamento [n. 4064/89] ha sancito il principio secondo cui le concentrazioni di dimensione comunitaria, che creano o rafforzano una posizione

dominante a causa della quale risulti ostacolata in modo significativo una concorrenza effettiva nel mercato comune o in una sua parte sostanziale, devono essere dichiarate incompatibili con il mercato comune.

25) Date le conseguenze che le concentrazioni possono avere nelle strutture di mercato oligopolistiche, è ancor più necessario mantenere una concorrenza effettiva in tali mercati. Molti mercati oligopolistici presentano una concorrenza vivace. Tuttavia, in determinate circostanze, le concentrazioni che comportano l'eliminazione di importanti vincoli concorrenziali reciprocamente esercitati dalle imprese partecipanti alla concentrazione, così come una riduzione della pressione concorrenziale sui restanti concorrenti possono, anche in assenza di una probabilità di coordinamento tra i membri dell'oligopolio, dar luogo ad ostacoli significativi ad una concorrenza effettiva. Tuttavia, a tutt'oggi gli organi giurisdizionali comunitari non hanno espressamente interpretato il regolamento [n. 4064/89] nel senso che imponga l'obbligo di dichiarare incompatibili con il mercato comune le concentrazioni che danno luogo a tali effetti non coordinati. Pertanto, nell'interesse della certezza del diritto occorre precisare che il presente regolamento consente un controllo efficace di tutte le concentrazioni di questo tipo, prevedendo che qualsiasi concentrazione che ostacoli in modo significativo una concorrenza effettiva nel mercato interno o in una sua parte sostanziale debba essere dichiarata incompatibile con il mercato comune. La nozione di "ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva", di cui all'articolo 2, paragrafi 2 e 3, dovrebbe essere interpretata come riguardante, al di là del concetto di posizione dominante, solo gli effetti anticoncorrenziali di una concentrazione risultante da un comportamento non coordinato di imprese che non avrebbero una posizione dominante sul mercato in questione».

3 L'articolo 1 del regolamento n. 139/2004, intitolato «Campo di applicazione», prevede quanto segue:

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

2. Una concentrazione è di dimensione comunitaria 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 nella Comunità 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 nella Comunità 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 comunitaria 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 nella Comunità 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 nella Comunità all'interno di un solo e medesimo Stato membro.

4. Sulla base di dati statistici che possono essere comunicati regolarmente dagli Stati membri, la Commissione presenta al Consiglio una relazione sull'applicazione delle soglie e dei criteri di cui ai paragrafi 2 e 3 entro il 1º luglio 2009 e può presentare proposte a norma del paragrafo 5.

5. In seguito alla relazione di cui al paragrafo 4 e su proposta della Commissione, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può riesaminare le soglie e i criteri di cui al paragrafo 3».

4 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, di tale regolamento:

«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».

5 L'articolo 4 di detto regolamento, intitolato «Notificazione preventiva delle concentrazioni e rinvio prima della notificazione su richiesta delle parti notificanti», dispone che:

«1. Le concentrazioni di dimensione comunitaria 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.

Se 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 comunitaria 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 comunitaria 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.

(...)».

6 L'articolo 9 del regolamento n. 139/2004, intitolato «Rinvio alle autorità competenti degli Stati membri», recita come segue:

«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 comune, 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.

(...)».

7 L'articolo 22 di tale regolamento, intitolato «Rinvio alla Commissione», è così formulato:

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

8 L'accordo sullo Spazio economico europeo, del 2 maggio 1992 (GU 1994, L 1, pag. 3; in prosieguo: l'«accordo SEE»), contiene un protocollo 24 sulla cooperazione in materia di controllo delle concentrazioni. L'articolo 6, paragrafo 3, secondo comma, di tale protocollo prevede che uno o più Stati dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) possano aderire a una richiesta rivolta alla Commissione da uno Stato membro ai sensi dell'articolo 22 del regolamento

n. 139/2004 qualora la concentrazione incida sul commercio tra uno o più Stati membri e uno o più Stati AELS e rischi di incidere in misura significativa sulla concorrenza nel territorio dello Stato o degli Stati AELS che aderiscono alla richiesta.

Fatti

9 I fatti di causa sono stati esposti ai punti da 6 a 35 della sentenza impugnata e, ai fini del presente procedimento, possono essere riassunti come segue.

Sulle imprese interessate e sulla concentrazione in questione

10 La Illumina è una società con sede negli Stati Uniti che offre soluzioni in materia di analisi genetica e genomica mediante sequenziamento e chip.

11 Il 20 settembre 2020 la Illumina ha concluso un accordo e un piano di fusione diretto all'acquisizione del controllo esclusivo della Grail (ex Grail Inc.), anch'essa una società con sede negli Stati Uniti che sviluppa analisi del sangue di diagnosi precoce dei tumori, della quale la Illumina deteneva già il 14,5% del capitale (in prosieguo: la «concentrazione in questione»).

12 Il 21 settembre 2020 la Illumina e la Grail hanno pubblicato un comunicato stampa che annunciava tale concentrazione.

Sull'assenza di notificazione

13 Poiché il fatturato della Illumina e della Grail non superava le soglie rilevanti, in particolare in considerazione del fatto che la Grail non realizzava fatturati né nell'Unione europea né in altre parti del mondo, la concentrazione in questione non presentava una dimensione europea, ai sensi dell'articolo 1 del regolamento n. 139/2004, e non è stata dunque notificata alla Commissione in conformità all'articolo 4, paragrafo 1, di tale regolamento.

14 La concentrazione in questione non è stata notificata neppure negli Stati membri dell'Unione o in altri Stati parti dell'accordo SEE, poiché essa non rientrava nell'ambito di applicazione della loro normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni.

Sulla richiesta di rinvio alla Commissione

15 Il 7 dicembre 2020 la Commissione ha ricevuto una denuncia riguardante la concentrazione in questione.

16 Il 19 febbraio 2021, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 5, del regolamento n. 139/2004, la Commissione ha inviato una lettera agli Stati membri e agli altri Stati parti dell'accordo SEE informandoli della concentrazione in questione, spiegando loro perché riteneva che tale concentrazione sembrasse soddisfare i criteri di cui all'articolo 22, paragrafo 1, di tale regolamento e invitandoli a presentarle una richiesta di rinvio ai sensi di quest'ultima disposizione affinché essa esaminasse la concentrazione (in prosieguo: la «lettera di invito»).

17 Il 4 marzo 2021 la Commissione ha informato la Illumina e la Grail di aver inviato la lettera di invito agli Stati membri e agli altri Stati parti dell'accordo SEE e che questi ultimi avevano la possibilità di inviarle una richiesta di rinvio ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004.

18 Il 9 marzo 2021 l'autorità nazionale francese garante della concorrenza ha chiesto alla Commissione, sulla base di tale disposizione, di esaminare la concentrazione controversa (in prosieguo: la «richiesta di rinvio»).

19 Il 10 marzo 2021, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 2, del regolamento n. 139/2004, la Commissione ha informato le autorità nazionali garanti della concorrenza degli altri Stati membri e degli altri Stati parti dell'accordo SEE, nonché l'Autorità di vigilanza AELS, della richiesta di rinvio. L'11 marzo 2021 la Commissione ha inviato alla Illumina e alla Grail la lettera di informazione, con la quale le ha informate di tale richiesta ricordando loro che, in applicazione dell'articolo 7 e dell'articolo 22, paragrafo 4, primo comma, seconda frase, di tale regolamento, esse non potevano realizzare la concentrazione in questione prima che essa avesse respinto detta richiesta o che avesse dichiarato tale concentrazione compatibile con il mercato interno.

20 Il 16 e il 29 marzo 2021 la Illumina e la Grail hanno presentato alla Commissione osservazioni in opposizione alla richiesta di rinvio. Il 2, il 7 e il 12 aprile 2021 la Illumina ha risposto alle richieste di informazioni indirizzatele dalla Commissione il 26 marzo e l'8 aprile 2021.

21 Con lettere del 24, 26 e 31 marzo 2021, le autorità nazionali garanti della concorrenza islandese, norvegese, belga, olandese e greca hanno chiesto di aderire alla richiesta di rinvio, sul fondamento dell'articolo 22, paragrafo 2, del regolamento n. 139/2004 e, nel caso delle autorità nazionali garanti della concorrenza islandese e norvegese, sulla base dell'articolo 6, paragrafo 3, del protocollo 24 dell'accordo SEE (in prosieguo: le «richieste di adesione»).

22 Il 31 marzo 2021 la Commissione ha pubblicato gli orientamenti sull'applicazione del meccanismo di rinvio di cui all'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni per determinate categorie di casi (GU 2021, C 113, pag. 1).

Sulle decisioni controverse

23 Con le decisioni controverse, la Commissione ha accolto la richiesta di rinvio e le richieste di adesione.

24 La Commissione ha considerato, anzitutto, che la richiesta di rinvio era stata presentata nel termine di quindici giorni lavorativi previsto all'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 139/2004, decorrente dalla data in cui essa, con la lettera di invito, aveva portato a conoscenza, in particolare, la Repubblica francese della concentrazione in questione.

25 Inoltre, la Commissione ha parimenti considerato che le richieste di adesione erano state presentate dalle autorità nazionali garanti della concorrenza islandese, norvegese, belga, olandese e greca nel termine di 15 giorni lavorativi, previsto all'articolo 22, paragrafo 2, secondo comma, di tale regolamento, a partire dalla data in cui essa, con lettera del 10 marzo 2021, aveva informato tali autorità della richiesta di rinvio.

26 La Commissione ha infine considerato che la concentrazione in questione soddisfaceva i criteri di cui all'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004, per cui gli Stati membri potevano chiederle di esaminarla, anche se non aveva una dimensione europea.

27 Essa ha ritenuto, a tal riguardo, che gli Stati membri potessero chiederle di esaminare qualsiasi concentrazione «per la quale essi non erano muniti di competenza», purché fossero soddisfatte le condizioni enunciate all'articolo 22 di tale regolamento.

Procedimento dinanzi al Tribunale

28 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 28 aprile 2021, l'Illumina ha proposto il ricorso iscritto a ruolo con il numero di causa T-227/21.

29 Con ordinanza del 2 luglio 2021, il presidente della Terza Sezione ampliata del Tribunale ha ammesso l'intervento della Grail nel procedimento a sostegno delle conclusioni della Illumina.

30 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 gli interventi nel procedimento, rispettivamente, del Regno dei Paesi Bassi, della Repubblica francese, della Repubblica ellenica e dell'Autorità di vigilanza AELS a sostegno delle conclusioni della Commissione.

31 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 18 agosto 2021, la Illumina ha informato il Tribunale di aver acquisito, lo stesso giorno, la totalità delle quote sociali della Grail, ma di aver provveduto a una separazione degli elementi dell'attivo in modo da garantire che essa non esercita un controllo su tale società.

32 Il 7 ottobre 2021 la Commissione ha chiesto al Tribunale, tenuto conto di tale acquisizione, di revocare alla Grail la qualità di parte interveniente.

33 Le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti orali loro rivolti dal Tribunale all'udienza che si è tenuta il 16 dicembre 2021.

Sentenza impugnata

34 Nella sentenza impugnata, dopo aver respinto la richiesta della Commissione affinché fosse revocata alla Grail la qualità di parte interveniente (punti da 53 a 59) e aver ritenuto che il ricorso dovesse essere dichiarato, da un lato, irricevibile nella parte in cui era diretto contro la lettera di informazione e, dall'altro, ricevibile nella parte in cui era volto all'annullamento delle decisioni controverse (punti da 60 a 82), il Tribunale ha esaminato i tre motivi presentati dalla Illumina a sostegno del suo ricorso. Il primo di tali motivi verteva sull'incompetenza della Commissione ad esaminare una concentrazione che non rientrava nell'ambito di applicazione della normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni dello Stato membro che le aveva chiesto di procedere a tale esame. Il secondo motivo di ricorso verteva sulla tardività della richiesta di rinvio, che non sarebbe stata presentata entro il termine previsto all'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 139/2004, e sulla violazione dei principi di certezza del diritto e di buona amministrazione, in considerazione del ritardo della Commissione nell'inviare la lettera di invito. Il terzo motivo verteva sulla violazione dei principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto, in quanto alla data in cui la Illumina e la Grail si erano accordate sulla

concentrazione in questione, la prassi decisionale della Commissione consisteva nel rifiutare di esaminare le concentrazioni che non rientravano nell'ambito di applicazione di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni.

35 Ritenendo che nessuno di tali motivi fosse fondato, il Tribunale ha respinto tale ricorso nel suo complesso.

36 In primo luogo, per quanto riguarda il motivo relativo all'incompetenza della Commissione, il Tribunale ha dichiarato, sulla base di un'interpretazione letterale, storica, contestuale e teleologica dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004, che gli Stati membri possono, alle condizioni enunciate da tale disposizione, chiedere il rinvio di una concentrazione che non ha una dimensione europea, indipendentemente dall'esistenza o dalla portata della loro normativa nazionale in materia di controllo *ex ante* delle concentrazioni. Esso ne ha dedotto che la Commissione aveva potuto correttamente accogliere, con le decisioni controverse, la richiesta di rinvio e le richieste di adesione (sentenza impugnata, punti 183 e 184).

37 Il Tribunale ha considerato, a tal riguardo, che gli argomenti della Illumina e della Grail non erano tali da mettere in discussione tale interpretazione.

38 Anzitutto, il Tribunale ha respinto l'affermazione della Illumina secondo cui uno Stato membro, che ha adottato una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni che non hanno dimensione europea, non ha la possibilità di rinviare alla Commissione siffatte concentrazioni qualora esse non rientrino nell'ambito di applicazione di tale normativa. Il Tribunale ha ritenuto in particolare 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, rientri automaticamente nella competenza degli Stati membri. Pertanto questi ultimi sarebbero 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 (sentenza impugnata, paragrafi da 153 a 156).

39 Inoltre, il Tribunale ha considerato che l'interpretazione dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 adottata nelle decisioni controverse, secondo cui uno Stato membro può richiedere il rinvio di una concentrazione ai sensi di tale disposizione indipendentemente dall'esistenza o dalla portata della sua normativa nazionale in materia di controllo *ex ante* delle concentrazioni, è conforme al principio di sussidiarietà. In particolare, tale interpretazione garantirebbe che tale disposizione costituisca un «efficace meccanismo correttivo» alla luce di tale principio, ai sensi del considerando 11 di tale regolamento, tutelando gli interessi degli Stati membri. Inoltre tale interpretazione garantirebbe, in conformità al considerando 14 di detto regolamento, che un caso sia trattato dall'autorità più appropriata, alla luce di detto principio (sentenza impugnata, punti da 157 a 166).

40 Il Tribunale ha poi affermato che tale interpretazione rispetta il principio di proporzionalità e, come dichiarato dal legislatore dell'Unione al considerando 6 del regolamento n. 139/2004, si limita a quanto necessario è necessario per garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno. Il Tribunale ha indicato in particolare che l'interpretazione dell'articolo 22 di tale regolamento accolta nelle decisioni controverse consente alla Commissione di esaminare una concentrazione ai sensi di tale articolo solo in determinati casi specifici in cui sono soddisfatte le quattro condizioni cumulative previste all'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, di tale regolamento (sentenza impugnata, punti da 167 a 172).

41 Successivamente, il Tribunale ha ritenuto che l'interpretazione dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 auspicata dalla Illumina e dalla Grail, che assoggetta l'applicazione di tale disposizione all'ambito di applicazione delle normative nazionali in materia di controllo delle concentrazioni, pur prevedendo un'eccezione per gli Stati membri che non dispongono di una tale normativa, comporterebbe un'incertezza per quanto riguarda le concentrazioni che ricadono nell'ambito di applicazione di detta disposizione. Per contro, l'interpretazione accolta nelle decisioni controverse fa dipendere l'applicazione di tale articolo esclusivamente dal ricorrere delle quattro condizioni cumulative previste all'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, di tale regolamento, che garantirebbero l'applicazione uniforme di tale articolo 22 nell'Unione, nel rispetto del principio della certezza del diritto (sentenza impugnata, punti da 173 a 178).

42 Il Tribunale ha infine ritenuto che il carattere eccezionale dei rinvii ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, che la Illumina fa valere, 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, che una concentrazione che non supera 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 di tale della funzione di tale articolo 22 quale «meccanismo correttivo» (sentenza impugnata, punto 182).

43 In secondo luogo, per quanto riguarda il motivo relativo alla tardività della richiesta di rinvio e alla violazione dei principi di certezza del diritto e di buona amministrazione, il Tribunale ha ritenuto, da un lato, che tale richiesta sia stata presentata entro il termine di quindici giorni dall'invio della lettera di invito, integrando dunque i presupposti affinché la concentrazione sia «resa nota» ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 139/2004 (sentenza impugnata, punto 214). D'altro canto, esso ha considerato che, sebbene tale lettera sia stata inviata dalla Commissione superando un termine ragionevole, questa sola circostanza non era sufficiente a dimostrare una violazione dei diritti della difesa (sentenza impugnata, punti 239 e 242).

44 In terzo luogo, infine, per quanto riguarda il motivo vertente sulla violazione dei principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto, il Tribunale lo ha respinto in quanto, in particolare, la Illumina non aveva dimostrato che le erano state fornite dalla Commissione rassicurazioni precise, incondizionate e concordanti con riferimento al trattamento delle concentrazioni che non rientravano nell'ambito di applicazione di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni (sentenza impugnata, punto 263).

Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti in sede di impugnazione

Sulla riunione

45 Con atti depositati presso la cancelleria della Corte rispettivamente il 22 e il 30 settembre 2022, la Illumina e la Grail hanno proposto le presenti impugnazioni.

46 Ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, il presidente della Corte ha deciso, il 21 dicembre 2022, di riunire le presenti cause ai fini della fase orale del procedimento e della sentenza.

Sulle istanze di intervento

47 Con decisione del presidente della Corte del 14 febbraio 2023, è stato ammesso l'intervento della Repubblica di Estonia nella causa C-625/22 P a sostegno delle conclusioni della Grail.

48 Con ordinanza del presidente della Corte del 10 marzo 2023, Illumina/Commissione (C-611/22 P, EU:C:2023:205), la Biocom California è stata autorizzata a intervenire nella causa C-611/22 P a sostegno delle conclusioni della Illumina.

49 Con ordinanza del presidente della Corte del 10 marzo 2023, Grail/Commissione (C-625/22 P, EU:C:2023:227), le domande di intervento presentate dall'association française des juristes d'entreprise (associazione francese dei giuristi d'impresa, AFJE) e dall'association européenne des juristes d'entreprise (associazione europea dei giuristi d'impresa, AEJE) sono state invece respinte.

Sulla domanda di procedimento accelerato

50 Con atti separati depositati presso la cancelleria della Corte l'8 e il 20 dicembre 2022, la Commissione ha chiesto che le presenti cause fossero sottoposte al procedimento accelerato previsto agli articoli da 133 a 136 del regolamento di procedura, applicabili alle impugnazioni in forza dell'articolo 190, paragrafo 1, di tale regolamento.

51 A sostegno delle sue richieste, la Commissione rileva, in sostanza, che le decisioni relative alla concentrazione controversa, in particolare la decisione C(2022) 6454 final della Commissione, del 6 settembre 2022, che dichiara una concentrazione incompatibile con il mercato interno e il funzionamento dell'accordo sullo Spazio economico europeo, adottata ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 139/2004, le decisioni ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 5, lettere a) e c), di tale regolamento e qualsiasi decisione futura che richieda lo scioglimento di tale concentrazione ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 4, di tale regolamento e che infligga ammende per la violazione dell'articolo 7, paragrafo 1, di tale regolamento, si basano o si baseranno sul presupposto che la Commissione è competente a esaminare tale concentrazione. Sarebbe quindi nell'interesse tanto della Commissione quanto della Illumina e della Grail, e più in generale della buona amministrazione della giustizia, che la questione della competenza della Commissione, sulla quale spetta alla Corte statuire, sia risolta il più rapidamente possibile.

52 L'articolo 133, paragrafo 1, del regolamento di procedura stabilisce che, su istanza del ricorrente o del convenuto, quando la natura della controversia impone un suo rapido trattamento, il presidente della Corte può decidere, sentiti la controparte, il giudice relatore e l'avvocato generale, di trattare una causa con procedimento accelerato.

53 Il 10 gennaio 2023 il presidente della Corte ha deciso, sentite le altre parti, il giudice relatore e l'avvocato generale, di non accogliere le domande della Commissione.

54 Infatti, tenuto conto del loro carattere sensibile e complesso, le presenti cause difficilmente si presterebbero all'applicazione di un procedimento accelerato, dato, in particolare, che non appare opportuno abbreviare la fase scritta del procedimento dinanzi alla Corte (v., per analogia, sentenza del 18 maggio 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393, punto 103 e giurisprudenza citata).

55 Sembrava ancor meno opportuno trattare le cause secondo il procedimento accelerato in quanto, oltre all'importanza sistemica e alla difficoltà delle questioni sollevate, serie obiezioni sono state sollevate dalla Illumina e dalla Grail, le quali non avevano avuto, in tale fase, l'occasione di prendere conoscenza delle comparse di risposta della Commissione e non dovevano a priori essere private della possibilità di depositare memorie di replica.

56 Al riguardo, l'interesse delle istituzioni dell'Unione, indubbiamente legittimo, ad accertare il più rapidamente possibile la portata dei diritti e delle prerogative ad esse conferite dal diritto dell'Unione non è sempre idoneo a dimostrare l'esistenza di una circostanza eccezionale atta a giustificare che una causa sia sottoposta al procedimento accelerato [v., in tal senso, sentenza del 14 luglio 2022, Commissione/Polonia (Protocollo n. 36), C-207/21 P, EU:C:2022:560, punto 40 e giurisprudenza citata].

57 Tuttavia, tenuto conto dell'importanza delle presenti cause, il presidente della Corte ha deciso che fossero trattate con priorità, ai sensi dell'articolo 53, paragrafo 3, del regolamento di procedura (v., in tal senso, ordinanza del presidente della Corte del 18 ottobre 2017, Weiss e a., C-493/17, EU:C:2017:792, punti 13 e 14, e 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 41).

Sulle conclusioni delle parti in sede d'impugnazione

58 Con le loro rispettive impugnazioni, la Illumina (causa C-611/22 P) e la Grail (causa C-625/22 P) chiedono che la Corte voglia:

– annullare la sentenza impugnata;

– annullare le decisioni controverse, la richiesta di rinvio e la lettera di informazione, e

– condannare la Commissione alle spese del presente procedimento di impugnazione e del procedimento dinanzi al Tribunale.

59 La Commissione chiede che la Corte voglia:

– respingere le impugnazioni, e

– condannare la Illumina e la Grail alle spese.

60 La Repubblica francese chiede che la Corte voglia respingere le impugnazioni.

61 Il Regno dei Paesi Bassi chiede che la Corte voglia:

– respingere le impugnazioni, e

– condannare la Illumina e la Grail alle spese.

62 L'Autorità di vigilanza AELS chiede che la Corte voglia:

– respingere le impugnazioni, e

– condannare la Illumina e la Grail alle spese.

63 La Biocom California, intervenuta a sostegno della Illumina (causa C-611/22 P), chiede che la Corte voglia:

– annullare la sentenza impugnata;

– annullare le decisioni controverse, la richiesta di rinvio e la lettera di informazione, e

– condannare la Commissione alle spese relative al presente procedimento di impugnazione, comprese le proprie spese.

64 La Repubblica di Estonia, intervenuta a sostegno della Grail (causa C-625/22 P), non ha depositato alcuna memoria di intervento.

Sulle impugnazioni

65 A sostegno della sua impugnazione nella causa C-611/22 P, la Illumina deduce tre motivi.

66 Con il suo primo motivo, la Illumina sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto interpretando l'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004 nel senso che esso consente a uno Stato membro dotato di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni di chiedere alla Commissione di esaminare una concentrazione che non soddisfa i requisiti per essere esaminata in base a tale normativa. Con il suo secondo motivo, la Illumina fa valere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto respingendo il motivo vertente sulla tardività della richiesta di rinvio e sulla violazione dei principi di certezza del diritto e di buona amministrazione. Il terzo motivo dedotto dalla Illumina verte su errori di diritto nella valutazione, da parte del Tribunale, del suo argomento vertente su una violazione dei principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto, alla luce delle asserite assicurazioni precise, incondizionate e concordanti fornite dalla vicepresidente esecutiva della Commissione.

67 A sostegno della sua impugnazione nella causa C-625/22 P, la Grail solleva anch'essa tre motivi, riguardanti rispettivamente l'errore di diritto commesso nell'interpretazione dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, l'errore di diritto relativo all'irragionevole ritardo della Commissione e l'errore di diritto nella valutazione del motivo basato sul legittimo affidamento e sulla certezza del diritto, che si sovrappongono in gran parte a quelli dedotti dalla Illumina.

68 Occorre anzitutto esaminare congiuntamente il primo motivo di entrambe le impugnazioni, relativo a errori di interpretazione dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, e in particolare del suo paragrafo 1.

Argomenti delle parti

69 La Illumina sostiene che l'interpretazione del Tribunale, secondo cui l'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004 consente a uno Stato membro di richiedere il rinvio alla Commissione di una concentrazione che la propria normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni non gli permette di esaminare, è errata.

70 In primo luogo, il Tribunale non avrebbe correttamente tenuto conto dei principi di certezza del diritto, di proporzionalità e di sussidiarietà.

71 La Illumina sostiene anzitutto che il regime stabilito dal regolamento n. 139/2004 concretizza il principio della certezza del diritto, utilizzando soglie di fatturato oggettive per definire le concentrazioni di dimensione europea che rientrano nella competenza della Commissione e termini rigorosi per l'esame delle concentrazioni. Orbene, l'interpretazione del Tribunale, in particolare ai punti 174 e 175 della sentenza impugnata, comporterebbe un'evidente incertezza giuridica, in quanto renderebbe possibile il controllo di concentrazioni che non raggiungono né le soglie di fatturato per avere una dimensione europea né le soglie di controllo definite a livello nazionale. Tale controllo potenziale supplementare, al di fuori dei regimi istituiti da tale regolamento e dalle legislazioni nazionali, aumenterebbe l'incertezza che le parti di una concentrazione si trovano ad affrontare per sapere se quest'ultima possa essere oggetto di un controllo ed essere quindi vietata, modificata o ritardata.

72 L'interpretazione del Tribunale causerebbe anche incertezza giuridica, in quanto le regole di competenza che definisce si baserebbero esclusivamente sui criteri qualitativi stabiliti nel primo comma dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004, trascurando l'approccio adottato in altre disposizioni di tale regolamento e nelle normative nazionali sul controllo delle concentrazioni adottate dagli Stati membri.

73 Tale interpretazione, che non impone alcun termine agli Stati membri per chiedere il rinvio di concentrazioni alla Commissione, darebbe luogo, inoltre, a un'incertezza temporale e a rischi di ritardo nell'esame di tali concentrazioni.

74 Inoltre, quanto al principio di proporzionalità, le valutazioni del Tribunale contenute ai punti da 167 a 172 della sentenza impugnata sarebbero anch'esse viziate da errori di diritto. In particolare, la Illumina sostiene che l'interpretazione del Tribunale obbliga le parti di concentrazioni che non raggiungono né le soglie di fatturato stabilite nel regolamento n. 139/2004, né le soglie di controllo definite a livello nazionale, a notificare tali concentrazioni, ai fini della certezza del diritto, a ciascuno degli Stati membri, che a loro volta saranno obbligati a trattare tali notifiche.

75 Infine, ai punti da 160 a 166 della sentenza impugnata, il Tribunale avrebbe erroneamente esaminato il principio di sussidiarietà e il potere della Commissione, consentendo a quest'ultima di eludere la procedura legislativa e di modificare de facto le soglie di competenza stabilite dal regolamento n. 139/2004. La Commissione cercherebbe, con l'approvazione del Tribunale, di colmare le presunte lacune delle normative in materia di controllo delle concentrazioni dell'Unione e degli Stati membri consentendo il controllo delle concentrazioni che non raggiungono né le soglie di fatturato per avere una dimensione europea né le soglie di controllo stabilite a livello nazionale, eludendo in tal modo i requisiti normativi fondamentali per la modifica del diritto dell'Unione e delle norme nazionali pertinenti.

76 In secondo luogo, il Tribunale avrebbe erroneamente identificato ed esaminato l'oggetto del regolamento n. 139/2004 e l'articolo 22 dello stesso.

77 Secondo la Illumina, i punti 140 e 142 della sentenza impugnata rifletterebbero una comprensione erronea dei considerando di tale regolamento e snaturerebbero l'approccio interpretativo che il Tribunale deve seguire. Anzitutto, sarebbe errato affermare che le concentrazioni aventi effetti significativi sulla struttura della concorrenza nell'Unione sono esaminate esclusivamente a livello dell'Unione. Inoltre, detto regolamento non prevederebbe un regime globale per garantire che tutte le concentrazioni che incidono sulla struttura della concorrenza nell'Unione siano controllate. Piuttosto, le eventuali lacune dovrebbero essere colmate solo per via legislativa. Per di più, l'affermazione del Tribunale al punto 142 della sentenza impugnata, secondo cui il

regolamento n. 139/2004 conterrebbe meccanismi intesi a colmare le lacune inerenti all'uso di soglie di fatturato, trascurerebbe il fatto che tali soglie sono state oggetto di un lungo dibattito durante la stesura del regolamento n. 4064/89 e successivamente del regolamento n. 139/2004. Utilizzando soglie di fatturato oggettive, piuttosto che criteri di valutazione qualitativi, il legislatore dell'Unione offrirebbe certezza del diritto alle parti di una concentrazione e agli Stati membri, il che rifletterebbe il compromesso raggiunto da questi ultimi e dalla Commissione.

78 La descrizione da parte del Tribunale dell'oggetto del regolamento n. 139/2004 l'avrebbe indotto ad adottare un'interpretazione eccessivamente ampia dei «meccanismi correttori» previsti, in particolare, all'articolo 22 di tale regolamento, tale da modificare la ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e l'Unione a favore di quest'ultima. Inoltre, nella sua valutazione teleologica, il Tribunale avrebbe ignorato la questione di come occorresse, secondo il legislatore dell'Unione, interpretare l'articolo 22 di detto regolamento al fine di individuare l'autorità «più appropriata» per trattare il caso, ai sensi del considerando 14 del medesimo regolamento, qualora né le autorità nazionali garanti della concorrenza né le autorità dell'Unione siano competenti ad esaminare una concentrazione.

79 In terzo luogo, la Illumina, basandosi in particolare sulla sentenza del 3 aprile 2003, Royal Philips Electronics/Commissione (T-119/02, EU:T:2003:101, punto 354), sostiene che il Tribunale, al punto 182 della sentenza impugnata, non ha valutato correttamente la natura derogatoria dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, né ha rispettato la regola secondo cui una disposizione derogatoria deve essere interpretata restrittivamente.

80 In quarto luogo, il Tribunale non avrebbe correttamente applicato i principi di interpretazione letterale, storica, contestuale e teleologica nella sua analisi dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004.

81 La Grail sostiene inoltre che il Tribunale ha commesso un errore di interpretazione ritenendo che l'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 conferisca alla Commissione la competenza ad esaminare una concentrazione senza dimensione europea rinviatale da uno Stato membro a sua volta incompetente, in base alla propria normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni, ad esaminare tale concentrazione. Nessuno dei metodi di interpretazione, correttamente applicati, sosterrebbe tale interpretazione del Tribunale.

82 In primo luogo, la Grail sostiene che l'interpretazione letterale del Tribunale attribuisce erroneamente grande valore al termine «*any*» (qualsiasi) che precede il termine «*concentration*» (concentrazione) nella versione inglese dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 (sentenza impugnata, punti 91 e 94) e non tiene conto delle altre versioni linguistiche di tale regolamento.

83 In secondo luogo, l'interpretazione storica del Tribunale presenterebbe numerose lacune. Anzitutto, tale interpretazione si fonderebbe solo su tre documenti, tutti redatti dalla Commissione, e non terrebbe conto di altri elementi interpretativi, tra cui i lavori preparatori del regolamento n. 4064/89, del regolamento (CE) n. 1310/97 del Consiglio, del 30 giugno 1997, che modifica il regolamento n. 4064/89 (GU 1997, L 180, pag. 1), e del regolamento n. 139/2004. Inoltre, tutti i documenti su cui il Tribunale si baserebbe per interpretare l'obiettivo iniziale dell'articolo 22 del regolamento n. 4064/89 (sentenza impugnata, punto 96) sarebbero stati pubblicati dopo l'adozione di tale regolamento, anche se era opportuno fare riferimento a informazioni sulla volontà del legislatore al momento in cui ha adottato tale regolamento. Poi, diversi punti chiave del ragionamento storico seguito dal Tribunale non sarebbero concludenti, in quanto non rispondono alla questione centrale se, ai sensi dell'articolo 22 del regolamento

n. 139/2004, la Commissione sia competente ad esaminare una concentrazione ad essa rinviata da uno Stato membro che dispone di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni quando la concentrazione non rientra nell'ambito di applicazione di tale normativa. Per giunta, nessuna delle fonti limitate citate nella sentenza impugnata corroborerebbe l'interpretazione storica accolta dal Tribunale, che si basa sull'idea che tale disposizione persegua un obiettivo diverso da quello di consentire a Stati membri che non dispongono di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni di rinviare le concentrazioni alla Commissione. Infine, tale interpretazione conterrebbe affermazioni manifestamente errate, in particolare ai punti da 107 a 109 della sentenza impugnata.

84 La Grail ritiene che un'analisi corretta dei lavori preparatori consenta di concludere che, al momento della sua adozione, l'articolo 22 del regolamento n. 4064/89 si applicava non agli Stati membri dotati di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni, ma agli Stati membri privi di tale normativa, di modo che potessero chiedere alla Commissione di esaminare e, se del caso, proibire le concentrazioni che non soddisfacevano le soglie di fatturato di tale regolamento. Gli emendamenti successivi di tale disposizione, nel 1997 e nel 2004, si sono limitati ad aggiungere a tale obiettivo quello di ridurre il rischio di esame parallelo di una stessa concentrazione da parte degli Stati membri, consentendo agli Stati membri competenti ad esaminare una concentrazione di rinviare quest'ultima alla Commissione qualora ritengano che quest'ultima sia nella posizione migliore per agire.

85 I lavori preparatori non sosterrebbero quindi le conclusioni alle quali è giunto il Tribunale nella sentenza impugnata, ma le contraddirebbero.

86 In terzo luogo, l'interpretazione contestuale del Tribunale rivelerebbe parimenti notevoli lacune. Gli argomenti dedotti, in particolare, ai punti da 126 a 130 e 132 della sentenza impugnata sarebbero quindi poco concludenti. Il Tribunale avrebbe poi erroneamente rifiutato di prendere in considerazione un certo numero di documenti, tra cui la comunicazione della Commissione sul rinvio in materia di concentrazioni (GU 2005, C 56, pag. 2), che sono tuttavia pertinenti per l'interpretazione contestuale.

87 Inoltre, secondo la Grail, diverse disposizioni del regolamento n. 139/2004 sarebbero state ampiamente disattese dal Tribunale e sarebbero incompatibili con la sua lettura dell'articolo 22 di tale regolamento. Essa si riferisce in particolare all'articolo 1, paragrafi 4 e 5, e all'articolo 22, paragrafo 2, terzo comma, e paragrafo 3, terzo comma, di detto regolamento. La Grail fa altresì valere che la formulazione del considerando 15 del medesimo regolamento, che impiega l'espressione «altresì competenti», è in contraddizione con l'interpretazione accolta dalla Commissione e convalidata dal Tribunale.

88 In quarto luogo, l'interpretazione teleologica del Tribunale sarebbe parimenti lacunosa. Anzitutto, l'affermazione del Tribunale secondo cui l'obiettivo del regolamento n. 139/2004 è quello di consentire il controllo di «tutte le concentrazioni» che incidono sulla concorrenza nell'Unione, indipendentemente dalle soglie di fatturato (sentenza impugnata, punti da 140 a 143), non sarebbe sostenuta da elementi di prova. Inoltre, l'affermazione del Tribunale secondo cui i meccanismi di rinvio costituiscono un «efficace meccanismo correttivo» per rimediare alle lacune inerenti alle soglie di fatturato non si fonderebbe su alcun precedente e sarebbe priva di qualsiasi fondamento (sentenza impugnata, punto 142).

89 Secondo la Grail, il ragionamento del Tribunale basato sull'interpretazione teleologica produrrebbe risultati incompatibili con il regolamento n. 139/2004. Anzitutto, tale interpretazione consentirebbe alla Commissione di procedere a un esame *ex post* delle concentrazioni, come quest'ultima ha esplicitamente ammesso al punto 21 dei suoi orientamenti sull'applicazione del meccanismo di rinvio di cui all'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni per determinate categorie di casi. Essa sarebbe quindi in contrasto con l'obiettivo di istituire un sistema di esame *ex ante*, che esige che le concentrazioni siano esaminate entro termini rigorosi, e rappresenterebbe un «cambiamento copernicano» nel sistema di controllo delle concentrazioni dell'Unione. Inoltre, se non rettificata, detta interpretazione avrebbe importanti conseguenze pratiche per le imprese e le autorità nazionali garanti della concorrenza, minando i principi di efficacia e di certezza del diritto sottesi al controllo delle concentrazioni nell'Unione da oltre 30 anni. Per giunta, la stessa interpretazione consentirebbe di eludere le soglie di fatturato stabilite nel regolamento n. 139/2004 e quindi minerebbe la prevedibilità del regime di controllo delle concentrazioni stabilito da tale regolamento, con gravi conseguenze per la certezza del diritto. Infine, la Grail afferma che se l'intenzione del legislatore dell'Unione fosse quella di consentire alla Commissione di esaminare tutte le concentrazioni, il che non risulta affatto dai lavori preparatori di detto regolamento, sarebbe allora lecito interrogarsi sulla ragion d'essere di un sistema fondato su rinvii incerti da parte degli Stati membri piuttosto che su un diritto diretto della Commissione di esaminare qualsiasi concentrazione potenzialmente problematica, indipendentemente dalle soglie di fatturato europee e nazionali.

90 La Biocom California, intervenendo a sostegno della Illumina nella causa C-611/22 P, ritiene anch'essa che l'interpretazione del Tribunale, secondo la quale una richiesta ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 può essere presentata, ed essere accolta, indipendentemente dall'ambito di applicazione delle normative nazionali in materia di controllo delle concentrazioni, non sia conforme ai principi fondamentali della certezza del diritto e della proporzionalità.

91 La Commissione contesta l'argomento dedotto dalla Illumina e dalla Grail a sostegno del primo motivo delle loro impugnazioni.

92 Per quanto riguarda il primo motivo di impugnazione della Illumina, la Commissione sottolinea, preliminarmente, che si basa su due errori fondamentali relativi alla natura del regolamento n. 139/2004. Il primo errore della Illumina riguarderebbe la sua invocazione del sistema dello «sportello unico», istituito da tale regolamento, che si riferirebbe unicamente alle concentrazioni di dimensione europea, dal momento che è pacifico che la sentenza impugnata non verte su una siffatta concentrazione. Il secondo errore fondamentale della Illumina consiste nella sua considerazione secondo la quale i diritti concessi agli Stati membri in forza di detto regolamento dipendono dalla normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni. Sarebbe effettivamente possibile fondarsi sull'articolo 308 CE (divenuto articolo 352 TFUE), in base al quale è stato adottato il regolamento n. 139/2004, «per creare nuovi titoli che si sovrappongono ai titoli nazionali». La Illumina ometterebbe di tener conto dell'esistenza stessa dell'articolo 22 di tale regolamento, che costituisce «un esempio di diritto conferito dal diritto dell'Unione sovrapposto ai diritti nazionali», nonché del diritto che, in forza dell'articolo 352 TFUE, esso conferisce agli Stati membri di investire la Commissione di una concentrazione, malgrado il fatto che essi non siano competenti ad esaminarla.

93 Secondo la Commissione, il primo motivo di impugnazione della Illumina sarebbe inoperante. La Illumina, infatti, non metterebbe in alcun modo in discussione i punti da 90 a 94 della sentenza impugnata, in cui il Tribunale ha ritenuto, sulla base di un'interpretazione letterale

dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, che la chiara formulazione di tale disposizione sia sufficiente a sostenere la posizione della Commissione. La Commissione ritiene, a tal riguardo, che, laddove il punto 95 della sentenza impugnata debba essere interpretato nel senso che era nondimeno necessario basarsi su altri metodi di interpretazione per formulare la conclusione esposta al punto 183 di tale sentenza, il Tribunale abbia commesso un errore di diritto. Essa considera, pertanto, che la Corte dovrebbe sostituire la motivazione della sentenza impugnata su questo punto e dichiarare che un'interpretazione letterale dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004 è sufficiente per respingere il primo motivo del ricorso in primo grado. In tali circostanze, dato che gli argomenti sollevati nell'ambito del primo motivo di impugnazione della Illumina si basano tutti su metodi di interpretazione diversi dall'interpretazione letterale, tale motivo sarebbe inoperante e non dovrebbe essere esaminato.

94 In subordine, la Commissione ritiene tale primo motivo infondato. Anche supponendo che i metodi di interpretazione invocati nell'atto d'impugnazione debbano essere presi in considerazione, la Illumina non spiegherebbe in tale atto in che modo le sue affermazioni basate su questi altri metodi siano sufficienti ad escludere il chiaro significato dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004.

95 Secondo la Commissione, l'affermazione generale secondo cui la sentenza impugnata comporta un'incertezza giuridica si basa su errori fondamentali, in quanto non tiene conto del fatto che tale disposizione conferisce agli Stati membri un diritto di effettuare un rinvio che si sovrappone alle normative nazionali in materia di controllo delle concentrazioni. Per quanto riguarda l'argomento secondo cui la competenza ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 non è delimitata da alcuna forma di soglie oggettive di fatturato, la Commissione sostiene che è irricevibile in quanto si tratta di un argomento nuovo. Tale argomento sarebbe inoltre errato in diritto e in fatto, in quanto, in particolare, non è affatto dimostrato che qualsiasi soglia di competenza in materia di controllo delle concentrazioni debba basarsi sul fatturato. Quanto alla censura vertente sull'assenza di un termine entro il quale uno Stato membro può effettuare un rinvio ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, essa sarebbe basata su una lettura distorta del punto 181 della sentenza impugnata.

96 Riguardo al rispetto del principio di proporzionalità, la Commissione fa valere che la Illumina non ha dedotto dinanzi al Tribunale alcun motivo secondo cui, all'epoca della decisione controversa, la concentrazione in questione non era una concentrazione idonea ad ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva nel mercato interno. Non sussisterebbe quindi alcun fondamento sul quale la Illumina, nell'atto d'impugnazione, potrebbe contestare la proporzionalità della decisione controversa. In ogni caso, anche supponendo che la Corte ritenesse necessario esaminare l'atto d'impugnazione su tale punto, la Commissione fa valere che le affermazioni della Illumina sono irrilevanti e non suffragate.

97 Quanto all'asserita violazione del principio di sussidiarietà, la Commissione ritiene che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto dichiarando di essere competente a rispondere agli argomenti della Illumina relativi all'applicazione di tale principio. Essa sostiene, da un lato, che la Illumina non ha invocato l'inapplicabilità dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 a motivo della sua incompatibilità con il principio di sussidiarietà. Essa ritiene, dall'altro lato, che la Illumina non fosse legittimata a contestare la compatibilità della decisione controversa con tale principio, poiché quest'ultimo non interviene nel controllo della legittimità degli atti adottati in forza di tale articolo. La Commissione fa quindi valere in via principale che il Tribunale non era

tenuto ad esaminare gli argomenti relativi alla violazione del principio di sussidiarietà e che occorre che la Corte proceda su tale punto ad una sostituzione di motivi, respingendo gli argomenti della Illumina in quanto privi di pertinenza.

98 In ogni caso, anche supponendo che la Corte ritenga necessario esaminare tali argomenti, la Commissione sottolinea che essi contraddicono gli argomenti dedotti nel ricorso dinanzi al Tribunale, che sono infondati in relazione a una richiesta di rinvio fatta da uno Stato membro e che trascurano la natura stessa dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004.

99 Per quanto riguarda l'obiettivo del regolamento n. 139/2004 e del suo articolo 22, la Commissione ritiene che la Illumina distorca la portata dei punti 140 e 142 della sentenza impugnata e trascuri il fatto che, lungi dal perseguire un obiettivo diverso da quello di tale regolamento, l'interpretazione della Commissione consente un «controllo efficace di tutte le concentrazioni in funzione della loro incidenza sulla struttura della concorrenza [nell'Unione]», conformemente all'obiettivo enunciato nel considerando 6 di tale regolamento.

100 Per quanto riguarda la natura derogatoria dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, la Commissione sottolinea che, anche ritenendo che l'argomento della Illumina non sia inoperante, esso sarebbe infondato. In particolare, la Illumina avrebbe torto nel tentare di paragonare le presenti cause a quella che ha dato luogo alla sentenza del 3 aprile 2003, Royal Philips Electronics/Commissione (T-119/02, EU:T:2003:101, punto 354).

101 Per quanto riguarda gli argomenti specificamente dedotti nel primo motivo di impugnazione della Grail, la Commissione sostiene che anch'essi devono essere respinti.

102 A titolo introduttivo, la Commissione sottolinea che la valutazione del Tribunale, al punto 142 della sentenza impugnata, secondo cui l'obiettivo del regolamento n. 139/2004 è «consentire un controllo delle concentrazioni che possono ostacolare in modo significativo una concorrenza effettiva nel mercato interno», è conforme ai considerando 6 e 7 del regolamento n. 4064/89, secondo cui gli articoli 85 e 86 del Trattato CE (divenuti articoli 81 e 82 CE, a loro volta divenuti articoli 101 e 102 TFUE) non erano sufficienti «a controllare tutte le operazioni che rischiano di rivelarsi incompatibili con il regime di concorrenza non falsata contemplato dal trattato» ed era quindi necessario creare una normativa basata sull'articolo 235 del Trattato CE (divenuto articolo 308 CE, a sua volta divenuto articolo 352 TFUE) che «consenta un controllo efficace di tutte le concentrazioni in funzione della loro incidenza sulla struttura della concorrenza nella Comunità». La Commissione ritiene che la Grail non affronti in alcun modo le implicazioni di tale ricorso all'articolo 352 TFUE. Orbene, la facoltà conferita dall'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 agli Stati membri di chiedere il rinvio di una concentrazione sarebbe un esempio di esercizio di un diritto conferito dal diritto dell'Unione sovrapposto ai diritti nazionali.

103 La Commissione fa valere che il primo motivo di impugnazione della Grail è inoperante per due ragioni. In primo luogo, la Grail non contesterebbe con certezza i punti 183 e 184 della sentenza impugnata, nei quali il Tribunale ha dichiarato che gli Stati membri possono chiedere il rinvio di una concentrazione indipendentemente dall'esistenza o dalla portata della loro normativa nazionale in materia di controllo *ex ante* delle concentrazioni e che, pertanto, la Commissione, nella decisione controversa, non era incorsa in errore accogliendo la richiesta di rinvio che le era stata presentata. Orbene, sarebbe essenziale che i motivi e gli argomenti di diritto dedotti individuino con precisione i punti della motivazione della decisione del Tribunale oggetto di contestazione. Tenuto conto della mancata contestazione dei punti 183 e 184 della sentenza impugnata, gli argomenti diretti contro le fasi intermedie della motivazione del Tribunale

sarebbero inconferenti. In secondo luogo, dal momento che la Grail, come la Illumina, non contesterebbe in modo ricevibile l'interpretazione letterale dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004, accolta nella sentenza impugnata, il primo motivo della Grail, che si basa interamente sull'affermazione che la formulazione chiara e precisa di tale disposizione non è sufficiente a sostenere l'interpretazione della Commissione, sarebbe privato della sua efficacia.

104 In subordine, la Commissione ritiene che il primo motivo d'impugnazione della Grail sia infondato, in quanto la Grail non spiega nel suo atto d'impugnazione in che modo i metodi di interpretazione storica, contestuale e teleologica su cui si basa siano tali da giustificare un'interpretazione che si discosta dal chiaro significato dei termini dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004.

105 Per quanto riguarda, anzitutto, l'interpretazione storica, la Commissione ritiene che la critica della Grail secondo la quale l'esame dei lavori preparatori del regolamento n. 139/2004 da parte del Tribunale sarebbe carente, sia inoperante e, in ogni caso, in gran parte irricevibile. La Commissione rileva che la Grail non si limita a contestare l'interpretazione da parte del Tribunale dei documenti, come i libri verdi, che gli erano stati sottoposti, ma produce anche numerosi elementi di prova nuovi che non sono stati esibiti al Tribunale.

106 La Commissione ritiene pertanto che il primo motivo di impugnazione della Grail, in quanto fondato su lavori preparatori prodotti con l'atto d'impugnazione o successivamente, sia irricevibile. Inoltre, la Commissione, basandosi sulla sentenza del 2 ottobre 2019, Crédit mutuel Arkéa/BCE (C-152/18 P e C-153/18 P, EU:C:2019:810, punto 39), sostiene che i documenti interpretativi allegati all'atto d'impugnazione, che sono stati presentati davanti al Tribunale, sono ricevibili solo se figurano anche nel testo stesso del ricorso o, quantomeno, sono in esso sufficientemente spiegati.

107 A parere della Commissione, l'argomento secondo cui il Tribunale avrebbe dato prova di negligenza nella sua interpretazione storica non può essere accolto, salvo esigere che quest'ultimo chieda sistematicamente alle istituzioni di fornirgli tutti i lavori preparatori di ogni atto controverso dinanzi ad esso. La Grail avrebbe anche omesso il fatto che, nella sentenza impugnata, il Tribunale ha risposto agli argomenti dedotti in primo grado, con i quali la Illumina ha interpretato il regolamento n. 4064/89 facendo riferimento a un documento successivo a quest'ultimo. La Commissione ritiene che, contrariamente a quanto affermato nell'atto d'impugnazione della Grail, l'interpretazione storica esposta nella sentenza impugnata non rivela alcuna «dichiarazione manifestamente errata». Non sarebbe quindi necessario che la Corte esamini ulteriormente tale atto d'impugnazione. In ogni caso, la Grail, che si limita ad un riferimento generico e laconico ai documenti allegati al suo atto d'impugnazione, non avrebbe provato in che modo un esame minuzioso dei lavori preparatori dimostrerebbe che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nella sua interpretazione storica.

108 Inoltre, per quanto riguarda l'interpretazione contestuale, la Commissione ritiene che gli argomenti della Grail non siano idonei a suffragare la sua tesi. Tale società non sarebbe quindi riuscita a dimostrare per quali precisi motivi le considerazioni del Tribunale nell'esaminare il contesto dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 fossero, come sostiene, inconcludenti.

109 In aggiunta, per quanto riguarda l'interpretazione teleologica di tale disposizione, la Commissione sottolinea che l'obiettivo del regolamento n. 139/2004 è quello di consentire il controllo di tutte le concentrazioni che incidono sulla concorrenza nell'Unione, a prescindere dalle soglie di fatturato di cui all'articolo 1 di tale regolamento, in quanto tale regolamento non pregiudica il diritto degli

Stati membri di mantenere normative nazionali in materia di controllo delle concentrazioni e di determinare le soglie a partire dalle quali sono competenti ad esercitare il controllo ai sensi di tali normative. Il fatto che la Commissione sia principalmente competente solo per le concentrazioni di dimensione europea non pregiudicherebbe la sua competenza ad accettare il rinvio di concentrazioni ai sensi dei meccanismi di rinvio previsti dal regolamento n. 139/2004. L'articolo 22 di tale regolamento fornirebbe, come indicato nel considerando 11 del medesimo, «un efficace meccanismo correttivo alla luce del principio di sussidiarietà», in quanto consente di realizzare l'obiettivo di detto regolamento, limitando la competenza primaria della Commissione alle concentrazioni che superino le soglie stabilite dall'articolo 1 del medesimo regolamento.

110 La Commissione ritiene poi che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Grail, la sentenza impugnata non porti a risultati incompatibili con il regolamento n. 139/2004. Gli argomenti della Grail costituirebbero, in sostanza, un «manifesto interessato» sul modo in cui essa ritiene che un sistema di controllo delle concentrazioni dell'Unione dovrebbe funzionare, questione che non rientra nella competenza della Corte.

111 Anche la Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi e l'Autorità di vigilanza EALS contestano le affermazioni della Illumina e della Grail. Queste ultime, in particolare, non avrebbero tenuto conto del primato dell'interpretazione letterale e ignorerebbero la formulazione chiara e precisa dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, prima parte di frase, del regolamento n. 139/2004, che non farebbe alcuna distinzione a seconda che uno Stato membro sia o meno dotato di una normativa nazionale di controllo delle concentrazioni. I meccanismi di rinvio funzionerebbero come «meccanismi correttivi» per consentire un controllo efficace di tutte le concentrazioni in funzione dei loro effetti sulla struttura della concorrenza nell'Unione.

Giudizio della Corte

112 Nel primo motivo delle loro impugnazioni, la Illumina e la Grail sostengono che il Tribunale abbia commesso diversi errori nell'interpretazione dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, in particolare del paragrafo 1, che era proprio l'oggetto del primo motivo di ricorso sollevato in primo grado, vertente sull'incompetenza della Commissione.

113 Nell'esaminare tale motivo, il Tribunale ha dichiarato, in primo luogo, che dall'interpretazione letterale, storica, contestuale e teleologica dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma del regolamento n. 139/2004 risultava che la Commissione poteva, come ha ritenuto nelle decisioni controverse, accettare il rinvio di una concentrazione ai sensi di tale articolo 22 in una situazione in cui lo Stato membro che chiedeva tale rinvio non era autorizzato, in base alla sua normativa nazionale sul controllo delle concentrazioni, ad esaminare tale concentrazione.

114 In secondo luogo, il Tribunale ha ritenuto che tale valutazione non possa essere messa in discussione dagli argomenti della Illumina e della Grail vertenti, rispettivamente, sull'impossibilità di rinviare delle concentrazioni alla Commissione nel caso in cui uno Stato membro abbia definito le condizioni alle quali esso controlla concentrazioni senza dimensione europea, sulla violazione dei principi di sussidiarietà, di proporzionalità e di certezza del diritto nonché sul carattere eccezionale dei rinvii ai sensi dell'articolo 22 di tale regolamento.

115 In tale contesto, esso ha ritenuto, in particolare al punto 177 della sentenza impugnata, che tale disposizione istituisse un «meccanismo correttivo» volto a consentire 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.

116 A tal riguardo, conformemente a una giurisprudenza costante e come ricordato dal Tribunale al punto 88 della sentenza impugnata, l'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione richiede che si tenga conto non soltanto della sua formulazione, ma anche del suo contesto e degli obiettivi che persegue l'atto di cui essa fa parte. Anche la genesi di una disposizione del diritto dell'Unione può fornire elementi rilevanti per la sua interpretazione [sentenze del 10 dicembre 2018, Wightman e a., C-621/18, EU:C:2018:999, punto 47, e del 25 giugno 2020, A e a. (Impianti eolici ad Aalter e Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punto 37 e giurisprudenza citata].

117 La Illumina e la Grail sostengono, tuttavia, che l'applicazione di tali metodi di interpretazione da parte del Tribunale è viziata da molteplici errori e che una corretta applicazione di tali metodi avrebbe dovuto condurre il Tribunale a dichiarare che la Commissione non è, in virtù dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004, competente ad esaminare una concentrazione quando tale concentrazione le viene rinviata da uno Stato membro che dispone di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni e tale concentrazione non rientra nell'ambito di applicazione di tale normativa.

118 Anzitutto, occorre respingere l'obiezione formulata dalla Commissione secondo cui il primo motivo delle impugnazioni sarebbe inoperante in quanto le ricorrenti avrebbero menzionato talune considerazioni di ordine generale sul sistema di controllo delle concentrazioni e omesso di contestare le constatazioni effettuate dal Tribunale in alcuni passaggi della sentenza impugnata. A questo proposito, la Commissione ritiene che la formulazione dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004 sia sufficiente a giustificare l'interpretazione di tale disposizione cui il Tribunale è pervenuto.

119 Affinché un motivo d'impugnazione sia dichiarato inoperante, dev'essere dimostrato che, pur se dichiarato fondato, esso non sarebbe idoneo a comportare l'annullamento della sentenza impugnata (v., in tal senso, sentenza del 13 luglio 2023, Commissione/CK Telecoms UK Investments, C-376/20 P, EU:C:2023:561, punto 96 e giurisprudenza citata). Orbene, risulta che le ricorrenti, nel primo motivo delle loro impugnazioni, hanno esposto con la necessaria precisione i motivi per cui contestano al Tribunale di avere interpretato erroneamente la natura e la portata del meccanismo di rinvio previsto dall'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, di modo che la Commissione non poteva esaminare la concentrazione in questione. Se tale motivo fosse fondato, esso potrebbe comportare l'annullamento della sentenza impugnata, e, eventualmente, delle decisioni controverse.

120 Di conseguenza, occorre valutare la fondatezza dell'interpretazione effettuata dal Tribunale, seguendo, a tal fine, le diverse fasi del ragionamento di quest'ultimo.

Sull'interpretazione letterale

121 Al punto 89 della sentenza impugnata, il Tribunale, ricordando i termini dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004, ha osservato che tale disposizione enuncia quattro condizioni cumulative per autorizzare il rinvio di una concentrazione alla Commissione. In primo luogo, la richiesta rivolta alla Commissione affinché questa esamini una concentrazione 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. 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 detta richiesta.

122 Il Tribunale nel ha dedotto, al punto 90 della sentenza impugnata, che «[d]al 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». Al contrario, l'espressione «qualsiasi concentrazione», come impiegata nella prima parte di frase dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004, indicherebbe che una concentrazione può costituire l'oggetto di un rinvio indipendentemente dall'esistenza o dalla portata di una normativa nazionale in materia di controllo *ex ante* delle concentrazioni, sempreché le condizioni cumulative richiamate al punto 89 della sentenza impugnata siano soddisfatte.

123 Il Tribunale ha quindi dichiarato, al punto 94 della sentenza impugnata, che «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».

124 Pertanto, come risulta dal punto 95 della sentenza impugnata, il Tribunale ha ritenuto opportuno procedere ad un'interpretazione storica, in quanto 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.

125 Tali considerazioni non sono viziate da alcun errore.

126 Certamente, da una giurisprudenza costante risulta che l'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione non può avere come risultato di privare di ogni effetto utile la formulazione chiara e precisa di tale disposizione (sentenze del 25 gennaio 2022, VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, punto 39, e del 13 ottobre 2022, Gmina Wieliszew, C-698/20, EU:C:2022:787, punto 83).

127 Il giudice dell'Unione non è tuttavia privato della possibilità di ricorrere, in determinate situazioni, ai metodi di interpretazione che ritiene appropriati per chiarire l'esatta portata di una disposizione del diritto dell'Unione apparentemente chiara, con la precisazione che ogni disposizione di diritto dell'Unione dev'essere collocata nel suo contesto e interpretata alla luce dell'insieme delle disposizioni di tale diritto, delle sue finalità e dello stadio della sua evoluzione al momento in cui va data applicazione alla disposizione in parola (sentenze del 6 ottobre 1982, Cilfit e a., 283/81, EU:C:1982:335, punto 20, e del 6 ottobre 2021, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, punto 46).

128 Nelle circostanze del presente caso, in cui risulta che numerosi elementi sono stati portati a conoscenza del Tribunale al fine di chiarire la portata dell'asserita chiara formulazione dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004, il Tribunale ha giustamente considerato di non potersi limitare ad una lettura isolata del testo, conciso e generale di tale disposizione, ed astenersi da un'interpretazione contestuale e teleologica, guidata dalla genesi di tale disposizione.

Sull'interpretazione storica

129 L'interpretazione storica, esposta ai punti da 96 a 117 della sentenza impugnata è stata ritenuta, come risulta dai termini utilizzati dal Tribunale, «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» (sentenza impugnata, punto 95). Risulta quindi dall'economia di tale sentenza che detta interpretazione storica riveste un'importanza particolare nel ragionamento del Tribunale, poiché costituisce la base su cui poggiano le considerazioni da esso svolte nell'ambito delle interpretazioni teleologica e contestuale.

130 In sostanza, il Tribunale ha dichiarato che l'interpretazione storica tende a indicare che l'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004 consente ad uno Stato membro, indipendentemente dall'esistenza o dalla portata della sua normativa nazionale in materia di controllo *ex ante* delle concentrazioni, di rinviare alla Commissione concentrazioni che non raggiungono le soglie di fatturato stabilite all'articolo 1 di tale regolamento, ma che rischiano di avere effetti transfrontalieri significativi.

131 Prima di esaminare la fondatezza degli argomenti delle ricorrenti diretti contro le diverse parti della valutazione del Tribunale, occorre pronunciarsi sulla ricevibilità degli elementi presentati dalla Grail in tale contesto.

– *Sulla ricevibilità degli elementi presentati dalla Grail*

132 La Commissione mette in discussione, nella sua comparsa di risposta nella causa C-625/22 P, la ricevibilità degli elementi dedotti dalla Grail a sostegno delle sue censure vertenti sull'interpretazione storica. La Commissione sostiene infatti che la Grail, pur avendo dedicato solo due punti a tale interpretazione nella sua memoria di intervento in primo grado, nel suo atto d'impugnazione si riferisce a numerosi documenti elaborati nell'ambito dei lavori preparatori all'adozione del regolamento n. 4064/89, del regolamento n. 1310/97 e del regolamento n. 139/2004 che essa ha allegato a tale atto d'impugnazione. Essa rileva che tali documenti, la maggior parte dei quali non è stata pubblicata, non sono stati portati a conoscenza del Tribunale e non sono stati quindi discussi dinanzi ad esso.

133 Orbene, è assodato che consentire ad una parte di sollevare per la prima volta dinanzi alla Corte un motivo ed argomenti che essa non abbia dedotto dinanzi al Tribunale equivarrebbe a consentirle di sottoporre alla Corte, la cui competenza in materia di impugnazioni è limitata, una controversia più ampia di quella di cui era stato investito il Tribunale. Nell'ambito di un'impugnazione, la competenza della Corte è dunque limitata alla valutazione della soluzione giuridica che è stata fornita a fronte dei motivi di ricorso e degli argomenti discussi dinanzi ai giudici di primo grado (sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punto 126 e giurisprudenza citata).

134 Ciò premesso, quando è in discussione l'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione effettuata dal Tribunale, i lavori preparatori, che si riferiscono direttamente alla portata della normativa dell'Unione applicabile, non possono essere considerati elementi puramente di fatto che avrebbero dovuto essere invocati in primo grado. Infatti, la determinazione del senso di detta normativa rientra nella competenza esclusiva della Corte. Nell'ipotesi in cui, come nelle presenti cause, venga messa in discussione l'interpretazione di una disposizione di diritto derivato, il giudice dell'Unione deve poter esaminare, d'ufficio o sulla base di elementi che sono stati validamente sottoposti alla sua valutazione, i documenti elaborati nell'ambito dei lavori preparatori che possono fornire indicazioni sull'intento del legislatore dell'Unione.

– *Nel merito*

135 Le considerazioni svolte dal Tribunale nell'ambito dell'interpretazione storica attengono, in prima analisi, al fatto che in origine non era stato inizialmente escluso che il meccanismo di rinvio di una concentrazione alla Commissione, inizialmente previsto all'articolo 22, paragrafo 3, del regolamento n. 4064/89, benché originariamente concepito per gli Stati membri che non disponessero ancora di un sistema di controllo delle concentrazioni, potesse essere utilizzato anche da Stati membri che disponessero di un siffatto sistema (sentenza impugnata, punti da 96 a 99), successivamente, alla circostanza che gli obiettivi di tale meccanismo sono stati «successivamente estesi nel corso del tempo» al fine di rafforzare l'applicazione del diritto dell'Unione in materia di concorrenza alle operazioni di concentrazione tra imprese che presentavano effetti transfrontalieri (sentenza impugnata, punti da 100 a 104), inoltre, al seguito dato alla 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») nel contesto della rifusione del regolamento n. 4064/89 e dell'adozione del regolamento n. 139/2004 (sentenza impugnata, punti da 105 a 114) e, infine, all'irrilevanza dei documenti pubblicati dalla Commissione dopo l'adozione di quest'ultimo regolamento (sentenza impugnata, punto 115).

136 In primo luogo, per quanto riguarda la valutazione del Tribunale secondo cui non era escluso all'origine che il meccanismo di rinvio di un caso di concentrazione alla Commissione, previsto inizialmente all'articolo 22, paragrafo 3, del regolamento n. 4064/89, potesse essere utilizzato non solo dagli Stati membri che non disponessero di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni, ma anche da quelli che disponessero di una siffatta normativa, è giocoforza constatare che tale valutazione si basa su vari documenti elaborati dalla Commissione, ossia il libro verde della Commissione del 31 gennaio 1996 concernente la revisione del regolamento sulle concentrazioni, COM (96) 19 def., il libro verde della Commissione dell'11 dicembre 2001 sulla revisione del regolamento n. 4064/89 del Consiglio, COM(2001) 745 definitivo, e la proposta del 2003.

137 È vero che documenti elaborati dalla Commissione stessa possono essere tali da fornire indicazioni precise sull'intenzione del legislatore nell'elaborazione dei regolamenti successivi in materia di controllo delle concentrazioni e, pertanto, avere un certo valore interpretativo quanto al senso e alla portata dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004. Nel caso di specie, tuttavia, i documenti citati al punto precedente non contengono elementi precisi idonei a risolvere la questione interpretativa che è al centro del motivo vertente sull'incompetenza della Commissione ad adottare le decisioni controverse.

138 A tal riguardo, il Tribunale ha giustamente rilevato, al punto 98 della sentenza impugnata, che dal punto 97 del libro verde della Commissione, del 31 gennaio 1996, concernente la revisione del regolamento sulle concentrazioni, COM (96) 19 def., risultava che il meccanismo di rinvio è stato generalmente considerato uno strumento utile, specialmente per gli Stati membri che non disponevano di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni, ma che in nessun caso il suo uso era stato loro riservato.

139 Tale constatazione non consente tuttavia di rispondere alla questione se l'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 consenta agli Stati membri che dispongono di una siffatta normativa di rinviare alla Commissione operazioni che non rientrano nell'ambito di applicazione di tale normativa e che non devono quindi essere oggetto di una notificazione a livello nazionale.

140 Lo stesso vale per il riferimento, al punto 99 della sentenza impugnata, al fatto che, già alla data di adozione del libro verde della Commissione dell'11 dicembre 2001 sulla revisione del regolamento n. 4064/89 del Consiglio, COM(2001) 745 definitivo, solo il Granducato di Lussemburgo non disponeva di una siffatta normativa, il che ha indotto la Commissione a constatare, al punto 85 di tale libro verde, che, «[i]n pratica, (...) il potenziale di applicazione dell'articolo 22, paragrafo 3, [del regolamento n. 4064/89] nella sua forma originale [era] molto limitato». Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 87 delle conclusioni, tale passaggio del punto 85 di detto libro verde lascia certamente intendere che l'adozione da parte della maggior parte degli Stati membri di un regime nazionale di controllo delle concentrazioni implicava che essi avessero un interesse più limitato a rinviare l'esame di un'operazione di concentrazione alla Commissione. Esso non contiene, per contro, alcuna indicazione, neppure implicita, secondo cui la Commissione sarebbe competente a esaminare operazioni che le vengono rinviate da uno Stato membro che ha adottato un siffatto regime nazionale indipendentemente dalla questione se siffatte operazioni rientrino nel detto regime.

141 In secondo luogo, quanto alla circostanza che gli obiettivi di tale meccanismo sarebbero stati «successivamente estesi nel corso del tempo» al fine di rafforzare l'applicazione del diritto dell'Unione in materia di concorrenza alle operazioni di concentrazione tra imprese che presentavano effetti transfrontalieri, le considerazioni esposte al riguardo ai punti da 100 a 104 della sentenza impugnata si basano certamente su constatazioni corrette. Tuttavia, nemmeno tali considerazioni corroborano l'approccio sostenuto dalla Commissione nelle presenti cause riguardo alla portata del meccanismo di rinvio previsto all'articolo 22 del regolamento n. 139/2004.

142 In particolare, se certamente, come ha affermato il Tribunale al punto 102 della sentenza impugnata, tale meccanismo fosse destinato a consentire agli Stati membri di chiedere alla Commissione di esaminare una concentrazione in una situazione in cui le soglie previste dall'articolo 1 di tale regolamento non siano raggiunte, tale chiarimento non è tuttavia concludente al fine di determinare se l'articolo 22 di tale regolamento consenta agli Stati membri che dispongono di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni di rinviare operazioni che non rientrano nell'ambito di applicazione di tale normativa.

143 In terzo luogo, quanto al riferimento, ai punti da 105 a 114 della sentenza impugnata, al seguito dato alla proposta del 2003 nel contesto della rifusione del regolamento n. 4064/89 e dell'adozione del regolamento n. 139/2004, neppure esso corrobora l'interpretazione sostenuta dalla Commissione. Infatti, sebbene le modifiche del meccanismo di rinvio risultanti da tale

proposta mostrino che la Commissione ha privilegiato un maggiore ricorso a tale meccanismo e ha auspicato che gli obiettivi di quest'ultimo siano progressivamente ampliati, esse non forniscono alcuna indicazione sul tipo di concentrazioni che possono essere oggetto di un rinvio.

144 In quarto luogo, come rilevato dal Tribunale al punto 115 della sentenza impugnata, documenti della Commissione pubblicati dopo l'adozione del regolamento n. 139/2004 non potevano essere presi in considerazione dal legislatore dell'Unione e quindi non rilevano ai fini dell'interpretazione storica dell'articolo 22 di tale regolamento.

145 Dall'insieme di tali considerazioni risulta che gli elementi di cui ai punti da 96 a 116 della sentenza impugnata non sono idonei a suffragare la valutazione del Tribunale quanto alla genesi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004.

146 Un esame dei lavori preparatori dei regolamenti successivi relativi al controllo delle concentrazioni, in particolare i documenti storici relativi all'adozione dei regolamenti nn. 4064/89 e 139/2004, tende al contrario a contraddire tale valutazione in quanto, come rilevato dall'avvocato generale, in particolare, ai paragrafi 102 e 105 delle sue conclusioni, nessuno di tali documenti attesta la volontà del legislatore dell'Unione di ricorrere ai meccanismi di rinvio previsti rispettivamente all'articolo 22, paragrafo 3, del regolamento n. 4064/89 e all'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 per rimediare alle asserite lacune derivanti dalla rigidità delle soglie previste all'articolo 1 di ciascuno di tali regolamenti.

147 A tal riguardo, come rilevato dallo stesso Tribunale al punto 97 della sentenza impugnata e come tutte le parti concordemente riconoscono, il meccanismo di rinvio, istituito in origine all'articolo 22, paragrafo 3, del regolamento n. 4064/89, faceva seguito all'auspicio del Regno dei Paesi Bassi, che all'epoca non disponeva di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni, di far esaminare dalla Commissione concentrazioni aventi effetti negativi sul suo territorio, a condizione che tali concentrazioni pregiudicassero parimenti il commercio tra Stati membri, ragion per cui tale meccanismo è stato denominato «clausola olandese» [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]. In altri termini, detto meccanismo si era imposto soprattutto perché alcuni Stati membri non disponevano di un sistema di controllo preventivo (*ex ante*) delle concentrazioni.

148 Risulta quindi dai documenti e dai lavori preparatori, alcuni dei quali emanano dal Consiglio dell'Unione europea, relativi alla versione iniziale del regolamento n. 4064/89, ai quali si riferiscono le parti, che, come rilevato dall'avvocato generale, in particolare, al paragrafo 101 delle sue conclusioni, il legislatore dell'Unione ha tenuto conto del fatto che, indipendentemente dal tipo e dall'importo delle soglie scelte, alcune concentrazioni suscettibili di incidere sul mercato interno sfuggirebbero, in ogni caso, a un controllo *ex ante* della Commissione nell'ambito di tale regolamento. Nessuno di tali documenti considera il meccanismo di rinvio previsto all'articolo 22, paragrafo 3, di detto regolamento come un «meccanismo correttivo» che consentirebbe un rinvio alla Commissione di qualsiasi concentrazione che soddisfi le condizioni di cui al paragrafo 1 di tale articolo, indipendentemente dalla questione se essa rientri nell'ambito di applicazione del regime nazionale di controllo delle concentrazioni dello Stato membro che ne fa la richiesta.

149 Neppure i documenti storici relativi all'adozione del regolamento n. 1310/97 e a quella del regolamento n. 139/2004 suffragano le valutazioni del Tribunale relative alla volontà del legislatore dell'Unione di ricorrere al meccanismo di rinvio previsto all'articolo 22 di quest'ultimo regolamento per colmare le asserite lacune derivanti dalla rigidità delle soglie previste all'articolo 1 di detto regolamento.

150 Dall'insieme di tali considerazioni risulta che, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale al punto 116 della sentenza impugnata, l'interpretazione storica non consente di concludere che l'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004 conferisce alla Commissione la competenza ad esaminare una concentrazione che non raggiunge le soglie di fatturato previste all'articolo 1 di tale regolamento indipendentemente dalla portata della normativa dello Stato membro che ha presentato una richiesta di rinvio in materia di controllo delle concentrazioni.

Sull'interpretazione contestuale

151 A sostegno della sua interpretazione contestuale secondo la quale uno Stato membro può chiedere il rinvio di una concentrazione ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 indipendentemente dalla portata della sua normativa nazionale in materia di controllo *ex ante* delle concentrazioni, il Tribunale ha esposto, ai punti da 118 a 138 della sentenza impugnata, un certo numero di considerazioni. Queste ultime riguardano, in primo luogo, la base giuridica di tale regolamento, in secondo luogo, il fatto che l'articolo 1, paragrafo 1, di detto regolamento, che definisce l'ambito di applicazione di quest'ultimo, fa esplicito riferimento all'articolo 22 del medesimo regolamento, in terzo luogo, la constatazione secondo cui le condizioni di applicazione di quest'ultima disposizione si distinguono fondamentalmente da quelle previste all'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 139/2004 – disposizione che consente altresì, su richiesta delle parti e prima della sua notificazione, di rinviare una concentrazione non avente dimensione europea di uno Stato membro alla Commissione –, in quarto luogo, il fatto che il meccanismo di rinvio previsto all'articolo 22 di tale regolamento differisce da quelli previsti all'articolo 4, paragrafo 4, e all'articolo 9 di detto regolamento – disposizioni che disciplinano il rinvio di una concentrazione di dimensione europea alle autorità competenti di uno Stato membro – e, in quinto luogo, il rapporto tra l'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del medesimo regolamento e le altre disposizioni di tale articolo.

152 Occorre, da un lato, analizzare questi diversi elementi specificamente esaminati dal Tribunale e, dall'altro, verificare se, come sostengono le ricorrenti, il Tribunale abbia omesso di tener conto di altri elementi contestuali idonei a fornire chiarimenti sulla portata del meccanismo di rinvio previsto all'articolo 22 del regolamento n. 139/2004.

– *Sugli elementi contestuali presi in considerazione dal Tribunale*

153 Per quanto riguarda, in primo luogo, la circostanza che il regolamento n. 139/2004 ha come base giuridica non solo l'articolo 83 CE (divenuto articolo 103 TFUE), ma anche l'articolo 308 CE (divenuto articolo 352 TFUE), il Tribunale ha ritenuto, in sostanza, che il riferimento a quest'ultimo articolo, in forza del quale l'Unione può dotarsi dei poteri d'azione aggiuntivi necessari a realizzare i suoi obiettivi, non fornisse alcuna indicazione sul senso e sulla portata corretti dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, di tale regolamento. Il Tribunale ha quindi

respinto la tesi della Illumina secondo cui le basi giuridiche successivamente scelte in sede di adozione dei regolamenti relativi al controllo delle concentrazioni suffragavano l'interpretazione che essa proponeva di tale disposizione.

154 Esso ha dichiarato, in particolare, al punto 120 della sentenza impugnata, che il fatto che il regolamento n. 139/2004 fosse parimenti basato sull'articolo 308 CE 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), il quale prevede che il mercato interno comprende un sistema che assicura che la concorrenza non sia falsata e che, a tal fine, l'Unione adotta, se necessario, misure in base alle disposizioni dei trattati, ivi compreso l'articolo 352 TFUE.

155 Tale conclusione del Tribunale non è viziata da alcun errore di diritto. Risulta infatti dal considerando 7 del regolamento n. 4064/89 e dal considerando 7 del regolamento n. 139/2004, come anche dai lavori preparatori del regolamento n. 4064/89, che il legislatore dell'Unione ha ritenuto che l'articolo 103 TFUE, il quale permette l'adozione della normativa necessaria «ai fini dell'applicazione dei principi contemplati dagli articoli 101 e 102 [TFUE]» fosse, considerato singolarmente, insufficiente al fine di istituire un regime di controllo delle concentrazioni che mirasse a impedire la mera creazione di posizioni dominanti, nonché a disciplinare le concentrazioni sul mercato dei prodotti agricoli che, ai sensi dell'articolo 38, paragrafo 3, TFUE e dell'allegato I del Trattato FUE, potevano essere assoggettate a un regime giuridico specifico che includesse eccezioni alla piena applicazione delle norme dell'Unione in materia di concorrenza.

156 Ciò premesso, non è stato dimostrato, al contrario, che l'articolo 352 TFUE permetta di fondare una competenza della Commissione a controllare una concentrazione che non ha dimensione europea anche qualora lo Stato membro che ha presentato una richiesta a tal fine sul fondamento dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 disponga di una normativa nazionale che comporta l'incompetenza di questo stesso Stato a controllare tale concentrazione.

157 In secondo luogo, il riferimento effettuato, ai punti da 121 a 124 della sentenza impugnata, all'articolo 1 del regolamento n. 139/2004 – che definisce le soglie al di sopra delle quali una concentrazione è considerata di «dimensione [europea]» e deve quindi essere soggetta al regime di notificazione obbligatoria alla Commissione, e che precisa che tali soglie valgono «fatti salvi l'articolo 4, paragrafo 5, e l'articolo 22» – non può essere considerato determinante.

158 Infatti, sebbene il Tribunale abbia correttamente dedotto da tale articolo 1 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» (sentenza impugnata, punto 123), tale considerazione non offre indicazioni precise sul tipo di concentrazioni che non raggiungono le soglie di detto regolamento che possono essere controllate dalla Commissione conformemente all'articolo 22 del medesimo regolamento.

159 Nel caso di specie, è pacifico che l'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004 consente alla Commissione di controllare talune concentrazioni che non raggiungono le soglie fissate all'articolo 1 di tale regolamento. Tale constatazione non consente

tuttavia di determinare, come richiesto nelle presenti cause, quali siano precisamente le concentrazioni che non raggiungono le soglie definite da detto regolamento che possono essere controllate dalla Commissione conformemente all'articolo 22 di quest'ultimo.

160 In terzo luogo, il Tribunale ha parimenti correttamente dichiarato, al punto 129 della sentenza impugnata, che l'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, il quale non esige espressamente né che l'autorità nazionale garante della concorrenza che chiede il rinvio dell'esame dell'operazione di concentrazione alla Commissione sia competente ad esaminare la concentrazione oggetto del rinvio, né che tale concentrazione sia notificata, non può essere interpretato alla luce dei meccanismi di rinvio previsti all'articolo 4, paragrafo 4, e all'articolo 9 di tale regolamento. Tali disposizioni non sono neppure idonee a corroborare la posizione sostenuta dalla Commissione nelle presenti cause.

161 In quarto luogo, per quanto riguarda il rapporto tra l'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004 e le altre disposizioni di tale articolo, che è stato esaminato ai punti da 130 a 137 della sentenza impugnata, il Tribunale ha tenuto conto di sette elementi.

162 Sotto un primo profilo, il Tribunale ha ritenuto, al punto 130 della sentenza impugnata, che dalla formulazione dell'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, di tale regolamento non si possa desumere che tale articolo sia applicabile agli Stati membri che dispongono di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni solo qualora le concentrazioni interessate rientrino nell'ambito di applicazione di tale normativa.

163 Orbene, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 124 delle sue conclusioni, la formulazione dell'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 139/2004, il quale prevede che il rinvio debba essere richiesto al più tardi entro quindici giorni lavorativi a decorrere 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, non significa che l'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, di tale regolamento disciplini 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 della suddetta normativa, o perché una siffatta normativa non esiste.

164 Infatti, l'impiego dei termini «rese note» in tale disposizione era necessario proprio per consentire agli Stati membri che non disponevano di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni di chiedere alla Commissione di controllare le concentrazioni suscettibili di avere effetti negativi sul loro territorio, qualora tali concentrazioni incidessero anche sul commercio tra Stati membri.

165 Inoltre, la conclusione del Tribunale ricordata al punto 162 della presente sentenza omette di tener conto della situazione, in cui l'articolo 22, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 139/2004 sarebbe applicabile, in cui uno Stato membro dispone di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni, ma non assoggetta le concentrazioni rientranti nell'ambito di applicazione di tale normativa ad un obbligo di notificazione, come avveniva appunto nel caso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

166 Sotto un secondo profilo, il Tribunale ha ritenuto, al punto 131 della sentenza impugnata, che la Illumina e la Grail non possano 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 a garantire che le autorità nazionali garanti della concorrenza siano informate dalla Commissione di tale richiesta.

167 Questa valutazione deve essere condivisa, in quanto tale riferimento generale, considerato isolatamente, non appare concludente per determinare il senso e la portata dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004.

168 Sotto un terzo profilo, il Tribunale ha considerato, al punto 132 della sentenza impugnata, che l'articolo 22, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento n. 139/2004 – il quale prevede che «[t]utti gli altri Stati membri hanno facoltà di aderire alla richiesta iniziale [di rinvio]» – 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». Orbene, è giocoforza constatare che tale valutazione non è in alcun modo corroborata dal testo di detto articolo.

169 Sotto un quarto profilo, il Tribunale ha dichiarato, al punto 133 della sentenza impugnata, che 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 che, ove sia pendente un siffatto termine nazionale, esso è sospeso. Orbene, tale disposizione non fornisce alcuna indicazione, né a sostegno delle ricorrenti né della Commissione, quanto all'individuazione esatta delle concentrazioni che possono essere oggetto di un rinvio alla Commissione ai sensi di tale articolo.

170 Sotto un quinto profilo, quanto al riferimento all'articolo 22, paragrafo 3, terzo comma, del regolamento n. 139/2004, il quale prevede che «[l]o gli Stati membri che hanno presentato la richiesta (...) si astengono dall'applicare ulteriormente alla concentrazione la loro legislazione nazionale sulla concorrenza», il Tribunale non è incorso in errore nel constatare, al punto 134 della sentenza impugnata, che tale disposizione non suffragava gli argomenti delle ricorrenti, dato che, facendo riferimento alla «legislazione nazionale sulla concorrenza», tale disposizione rinvia non solo alla normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni, ma anche alle disposizioni nazionali relative agli accordi anticoncorrenziali e agli abusi di posizione dominante. Ciò premesso, una siffatta constatazione non suffraga neppure la tesi difesa dalla Commissione.

171 Sotto un sesto profilo, il Tribunale ha esaminato, ai punti 135 e 136 della sentenza impugnata, l'articolo 22, paragrafo 4, primo comma, del regolamento n. 139/2004, ai sensi del quale, quando la Commissione accetta di esaminare una concentrazione oggetto di rinvio, si applicano l'articolo 2, l'articolo 4, paragrafi 2 e 3, e gli articoli 5, 6 e da 8 a 21 di tale regolamento, e secondo cui l'articolo 7 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». La Commissione ha dedotto dalla formulazione di tale articolo 7 che l'obbligo di sospensione da esso previsto si impone sia nelle situazioni in cui la concentrazione di cui si chiede il rinvio non rientra nell'ambito di applicazione di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni, sia in quelle in cui una siffatta normativa è applicabile, ma non prevede la sospensione di tale concentrazione.

172 Orbene, se è vero che il Tribunale ha giustamente rilevato che l'obbligo di sospensione previsto all'articolo 7 del regolamento n. 139/2004 si impone a tutte le concentrazioni di cui è stato chiesto il rinvio alla Commissione, e ciò al fine di garantire l'efficacia del sistema di controllo istituito da tale regolamento ed evitare che si verifichino distorsioni della concorrenza prima che

sia deciso se la Commissione esaminerà il caso, la formulazione dell'articolo 22, paragrafo 4, primo comma, di detto regolamento non corrobora tuttavia l'interpretazione sostenuta dalla Commissione nelle presenti cause.

173 Sotto un settimo profilo, il Tribunale ha rilevato, al punto 137 della sentenza impugnata, che, conformemente 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, il Tribunale ha considerato che la disposizione di cui trattasi non esige che la concentrazione di cui è chiesto il rinvio rientri nell'ambito di applicazione di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni.

174 Orbene, tale disposizione si limita a prevedere che la Commissione può informare gli Stati membri di una concentrazione e invitare questi ultimi a presentare una richiesta ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 1, di tale regolamento. Dato che tale disposizione si riferisce all'articolo 22, paragrafo 1, di detto regolamento e si è constatato al punto 128 della presente sentenza che la formulazione di quest'ultima disposizione non suffraga né l'interpretazione sostenuta dalla Commissione né quella sostenuta dalla Illumina e dalla Grail, deve essere effettuata una constatazione analoga per quanto riguarda tale articolo 22, paragrafo 5.

175 Dall'insieme di tali considerazioni risulta che, sebbene gli elementi accuratamente esaminati dal Tribunale nella sua interpretazione contestuale non corroborino necessariamente la posizione sostenuta dalle ricorrenti, essi non risultano neppure concludenti al fine di determinare se la Commissione fosse competente ad adottare le decisioni controverse.

176 Occorre inoltre esaminare se, come sostengono le ricorrenti, il Tribunale abbia ignorato altri elementi contestuali che contraddicano la sua interpretazione.

– *Sugli altri elementi contestuali eventualmente pertinenti*

177 In primo luogo, per quanto riguarda l'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 139/2004, che prevede un altro meccanismo di rinvio, che consente alle parti di una concentrazione che non ha dimensione europea e che può essere controllata a norma delle legislazioni nazionali sulla concorrenza di almeno tre Stati membri di chiedere che tale concentrazione sia esaminata dalla Commissione, è certamente a giusto titolo che il Tribunale, al punto 126 della sentenza impugnata, ha constatato che tale disposizione e l'articolo 22 del medesimo regolamento si distinguono in maniera sostanziale per quanto riguarda le loro condizioni di applicazione e le loro rispettive finalità.

178 Tuttavia, occorre rilevare che, contrariamente alle concentrazioni in origine prive di dimensione europea, ma suscettibili di acquisire una siffatta dimensione alle condizioni stabilite all'articolo 4, paragrafo 5, quinto comma, del regolamento n. 139/2004, le concentrazioni esaminate dalla Commissione sulla base dell'articolo 22 di tale regolamento non sono considerate aventi una dimensione europea. Coerentemente con tale constatazione, solo lo Stato membro o gli Stati membri che hanno formulato una richiesta ai sensi dell'articolo 22 di detto regolamento sono, conformemente al terzo comma del paragrafo 3 di tale disposizione, privati della possibilità di applicare il loro diritto nazionale della concorrenza alla concentrazione in questione.

179 Nell'ambito di tale meccanismo, nel caso di una richiesta proveniente da uno Stato membro che dispone di una normativa nazionale in materia di controllo *ex ante* delle concentrazioni, o da più Stati membri, l'esame dell'operazione in questione da parte della Commissione si sostituisce infatti a quello che, se del caso, sarebbe stato condotto in tale Stato membro o in tali Stati membri, fatto salvo un eventuale esame di tale operazione in altri Stati membri. Per contro, nell'ambito del meccanismo di rinvio previsto all'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 139/2004, la circostanza che la concentrazione di cui trattasi sia considerata di dimensione europea e che essa debba essere notificata alla Commissione conformemente ai paragrafi 1 e 2 di tale articolo implica che nessuno Stato membro applichi a tale concentrazione il proprio diritto nazionale in materia di concorrenza.

180 Orbene, tale differenza depone a favore dell'interpretazione dell'articolo 22 di tale regolamento sostenuta dalla Illumina e dalla Grail. Infatti, nel caso di una richiesta di rinvio proveniente da uno Stato membro che dispone di una normativa nazionale in materia di controllo *ex ante* delle concentrazioni, la competenza che tale disposizione attribuisce alla Commissione per esaminare l'operazione di cui trattasi si basa sull'opportunità che quest'ultima si sostituisca a una o più autorità nazionali nonostante il fatto che tale operazione non sia considerata di dimensione europea. Una siffatta sostituzione presuppone tuttavia che, qualora lo Stato membro richiedente disponga di una siffatta normativa, la competenza dell'autorità incaricata del controllo *ex ante* delle concentrazioni all'interno di quest'ultimo non sia esclusa da tale normativa, in particolare in quanto l'operazione di cui trattasi si colloca al di sotto delle soglie di controllo da essa definite.

181 In secondo luogo, per quanto riguarda le disposizioni dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004, il Tribunale ha constatato, al punto 138 della sentenza impugnata, che esse non contengono alcun elemento rilevante che possa contribuire a chiarire ulteriormente il contenuto dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, di tale regolamento.

182 Tale considerazione ignora tuttavia una delle condizioni di applicazione enunciate in quest'ultima disposizione, secondo la quale la concentrazione in questione deve minacciare di incidere in misura significativa sulla concorrenza «nel territorio dello Stato o degli Stati membri» che chiedono il rinvio di tale concentrazione. Tale condizione indica, infatti, che il meccanismo di rinvio di cui all'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 è volto a consentire il controllo delle concentrazioni che possono falsare la concorrenza in uno Stato membro, il quale, o non dispone di una normativa nazionale in materia di controllo delle concentrazioni, o ritiene che tale controllo debba essere effettuato dalla Commissione in considerazione della necessità, chiaramente evocata in occasione della modifica del regolamento n. 4064/89 ad opera del regolamento n. 1310/97, e successivamente rafforzata dall'adozione del regolamento n. 139/2004, di estendere il principio dello «sportello unico» al fine di consentire l'esame da parte della Commissione di una concentrazione notificata o notificabile in più Stati membri, al fine di evitare molteplici notificazioni a livello nazionale.

183 In terzo luogo, per quanto riguarda le altre disposizioni del regolamento n. 139/2004, il Tribunale ha erroneamente omesso di tener conto del fatto che il regolamento n. 139/2004 prevede, al pari del regolamento n. 4064/89, una procedura semplificata di revisione delle soglie che definiscono l'ambito di applicazione di tali regolamenti. Infatti, l'articolo 1, paragrafi 4 e 5, del regolamento n. 139/2004 consente al Consiglio, su proposta della Commissione, di rivedere le soglie e i criteri che, ai sensi di tale articolo, definiscono l'ambito di applicazione di tale regolamento sulla «base di dati statistici che possono essere comunicati regolarmente dagli Stati membri» e a seguito di una relazione presentata al Consiglio entro il 1º luglio 2009.

184 Il legislatore dell'Unione ha quindi espressamente previsto, nel regolamento n. 139/2004, una possibilità di rapido adeguamento dell'ambito di applicazione di tale regolamento qualora i criteri di competenza in uso si rivelino non più idonei, a causa degli sviluppi del mercato, a includere concentrazioni con effetti potenzialmente pregiudizievoli.

– *Conclusione sull'interpretazione contestuale*

185 Dall'insieme di tali considerazioni emerge che il Tribunale ha quindi erroneamente dichiarato, al punto 139 della sentenza impugnata, che dall'interpretazione contestuale risulta che una richiesta di rinvio ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 può essere presentata indipendentemente dall'esistenza o dalla portata di una normativa nazionale in materia di controllo *ex ante* delle concentrazioni.

Sull'interpretazione teleologica

186 Sia la Illumina che la Grail criticano il ragionamento del Tribunale relativo all'obiettivo del regolamento n. 139/2004 e al suo articolo 22. Il Tribunale avrebbe infatti erroneamente considerato che tale regolamento prevede «meccanism[i] correttiv[i]» per colmare le lacune nel controllo inerenti a un sistema che utilizza soglie di fatturato, per attribuire una competenza alla Commissione e avrebbe interpretato in maniera troppo ampia tali meccanismi. In realtà, detto regolamento sarebbe stato concepito per garantire un elevato grado di prevedibilità e di certezza del diritto nonché per assicurare, come enuncia il considerando 14 del medesimo regolamento, che i casi di concentrazione siano trattati dall'autorità più appropriata.

187 A tal riguardo, occorre rilevare che, ai punti da 140 a 151 della sentenza impugnata, il Tribunale ha proceduto ad un'interpretazione teleologica dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004, facendo riferimento essenzialmente al testo dei considerando di tale regolamento.

188 In particolare, il Tribunale ha ritenuto, ai punti da 140 a 144 della sentenza impugnata, che i considerando 5, 6, 8, 24 e 25 di detto regolamento indichino che l'obiettivo di quest'ultimo consiste nel «consentire un controllo efficace di tutte le concentrazioni aventi effetti significativi sulla struttura della concorrenza nell'Unione». Il Tribunale ha ritenuto, al riguardo, che dal considerando 11 del regolamento n. 139/2004 risulti che le procedure di rinvio creano un «meccanismo correttivo», il che indica che esse danno luogo a «una competenza sussidiaria della Commissione che le conferisce la flessibilità necessaria per conseguire l'obiettivo di tale regolamento».

189 Inoltre, il Tribunale ha considerato, ai punti da 145 a 147 della sentenza impugnata, che i considerando 15 e 16 del regolamento n. 139/2004 corroborano la constatazione secondo la quale le condizioni di applicazione del meccanismo di rinvio previsto all'articolo 22 di tale regolamento si distinguono fondamentalmente da quelle degli altri meccanismi di rinvio, e in particolare da quello previsto all'articolo 4, paragrafo 5, di detto regolamento, il quale esige esplicitamente che la concentrazione rinviata alla Commissione «[possa] essere esaminata a norma delle legislazioni nazionali sulla concorrenza di almeno tre Stati membri».

190 Sulla base di tali considerazioni, il Tribunale ha dichiarato, al punto 148 della sentenza impugnata, che l'interpretazione teleologica conferma che una richiesta ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 può essere presentata indipendentemente dall'esistenza o dalla portata di una normativa nazionale in materia di controllo *ex ante* delle concentrazioni.

191 Tale conclusione è errata sotto diversi profili.

192 Sotto un primo profilo, il Tribunale ha erroneamente ritenuto che tale articolo, come risulterebbe dal considerando 11 di tale regolamento, debba essere considerato come un «meccanismo correttivo» destinato a colmare le lacune del sistema di controllo delle concentrazioni, consentendo un controllo di operazioni che non raggiungono né le soglie dell'Unione né le soglie nazionali. Come risulta dal preambolo del regolamento n. 139/2004 e come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 179 delle sue conclusioni, tale considerando 11 fa riferimento a un meccanismo con una funzione correttiva in termini di ripartizione delle competenze tra la Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza, tenendo conto dell'esigenza di certezza del diritto per le imprese interessate e del principio dello «sportello unico».

193 Su tale punto, occorre rilevare che detto considerando 11 non figurava nel regolamento n. 4064/89, ma è stato inserito nel preambolo del regolamento n. 139/2004 solo al fine di rispondere alle preoccupazioni sorte dalla possibilità, riconosciuta dall'anno 1997, di notifiche multiple. Esso non consente quindi di dedurre che il meccanismo di rinvio di cui all'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 miri a colmare una lacuna nel sistema di controllo delle concentrazioni, che si basa su un principio di ripartizione precisa delle competenze della Commissione e delle autorità nazionali garanti della concorrenza, consentendo alla Commissione di esaminare concentrazioni che si collocano al di sotto delle soglie definite sia a livello dell'Unione sia a livello nazionale.

194 Inoltre, neppure il fatto che alcuni considerando di tale regolamento, in particolare i considerando 6 e 24, facciano riferimento a un controllo efficace di «tutte le concentrazioni» corrobora la posizione della Commissione, poiché tale formulazione si riferisce solo alle concentrazioni di dimensione europea (v., in tal senso, sentenza del 4 marzo 2020, Marine Harvest/Commissione, C-10/18 P, EU:C:2020:149, punto 108 e giurisprudenza citata), che non sono in discussione nelle presenti cause.

195 A tal riguardo, occorre sottolineare che il riferimento contenuto in tali considerando a «tutte» le concentrazioni, che figurava già ai considerando 6 e 7 del regolamento n. 4064/89, si riferisce all'intento del legislatore dell'Unione di precisare che il regolamento n. 139/2004 costituisce l'unico strumento procedurale applicabile all'esame preliminare e centralizzato delle concentrazioni, il quale, come enunciato dal considerando 6 di quest'ultimo, deve consentire un controllo efficace di tutte le concentrazioni in funzione del loro effetto sulla struttura della concorrenza. In forza del sistema dello «sportello unico» istituito da tale regolamento, quest'ultimo costituisce infatti uno strumento procedurale specifico destinato ad applicarsi in via esclusiva alle concentrazioni di imprese che comportano modifiche strutturali importanti il cui effetto sul mercato si estende oltre le frontiere nazionali di uno Stato membro, come risulta dal considerando 8 di detto regolamento (sentenza del 16 marzo 2023, Towercast, C-449/21, EU:C:2023:207, punti 36 e 37 e giurisprudenza citata).

196 In secondo luogo, il Tribunale ha erroneamente dichiarato, ai punti 147 e 148 della sentenza impugnata, che i considerando 15 e 16 del regolamento n. 139/2004 corroborano l'interpretazione secondo cui una richiesta ai sensi dell'articolo 22 di tale regolamento può essere presentata indipendentemente dalla portata di una normativa nazionale in materia di controllo *ex ante* delle concentrazioni.

197 Il considerando 15 di detto regolamento, che riguarda l'insieme dei meccanismi di rinvio, indica infatti che la Commissione acquisisce il potere di esaminare e trattare un'operazione di concentrazione «per conto» di uno o più Stati membri richiedenti. La formulazione di tale considerando è difficilmente conciliabile con l'interpretazione, sostenuta dalla Commissione e accolta dal Tribunale, secondo la quale tale articolo attribuisce alla Commissione la competenza a controllare talune concentrazioni che incidono sulla concorrenza nel «mercato interno» in senso generale, a prescindere dalla condizione ricordata al punto 182 della presente sentenza, secondo la quale la concentrazione di cui si chiede il rinvio deve minacciare di incidere in misura significativa sulla concorrenza «nel territorio dello Stato o degli Stati membri» che presentano tale richiesta.

198 Inoltre, occorre sottolineare che detto considerando 15 si riferisce agli «altri Stati membri altresì competenti per esaminare la concentrazione». Orbene, un siffatto riferimento ha senso solo se la competenza di uno Stato membro a controllare una concentrazione è condizione preliminare affinché tale Stato membro possa chiedere il rinvio di tale concentrazione alla Commissione o possa aderire ad una siffatta richiesta.

199 In terzo luogo, sia dall'interpretazione storica sia dall'interpretazione contestuale del regolamento n. 139/2004 emerge che solo due obiettivi principali sono perseguiti dal meccanismo di rinvio previsto ora all'articolo 22 di tale regolamento. Il primo obiettivo che ha indotto a introdurre il meccanismo di rinvio nel regolamento n. 4064/89, all'epoca denominato «clausola olandese», consisteva nel permettere il controllo delle concentrazioni suscettibili di falsare la concorrenza a livello locale nei casi in cui lo Stato membro in questione non disponesse di un sistema nazionale di controllo delle concentrazioni. Il secondo obiettivo, introdotto al momento della modifica del regolamento n. 4064/89 ad opera del regolamento n. 1310/97, e successivamente rafforzato dall'adozione del regolamento n. 139/2004 è, come rilevato ai punti 192 e 193 della presente sentenza, quello di un ampliamento del principio dello «sportello unico» al fine di consentire l'esame da parte della Commissione di una concentrazione notificata o notificabile in diversi Stati membri, al fine di evitare molteplici notificazioni a livello nazionale e di rafforzare in tal modo la certezza del diritto per le imprese.

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

201 Da tali considerazioni risulta che il Tribunale ha erroneamente dedotto dai considerando del regolamento n. 139/2004 che l'articolo 22 di quest'ultimo costituisce un «meccanismo correttivo» riguardante un controllo efficace di tutte le concentrazioni aventi effetti significativi sulla struttura della concorrenza nell'Unione.

202 Tale interpretazione è inoltre incompatibile con diversi obiettivi che il regolamento n. 139/2004, considerato nel suo insieme, mira a perseguire.

203 Esaminati sotto un profilo sistemico, dai considerando del regolamento n. 139/2004 si può dedurre che, sebbene quest'ultimo miri a istituire «[u]no strumento giuridico specifico che consenta un controllo efficace di tutte le concentrazioni in funzione della incidenza sulla struttura della concorrenza» (considerando 6), esso mira altresì a istituire un sistema di controllo efficace e prevedibile, che tenga conto della necessità della certezza del diritto e fondato sul principio dello «sportello unico» (considerando 8 e 11). Questo sistema si basa, rispettivamente, su una precisa ripartizione delle competenze tra la Commissione e gli Stati membri e su una chiara definizione delle condizioni di notificazione e sospensione imposte alle parti di un'operazione di concentrazione (v., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2007, Cementbouw Handel & Industrie/Commissione, C-202/06 P, EU:C:2007:814, punti da 35 a 37 e giurisprudenza citata).

204 A tal fine, al pari dell'originario regolamento di controllo delle concentrazioni n. 4064/89, il regolamento n. 139/2004 contiene disposizioni il cui obiettivo è quello di limitare, per ragioni di certezza del diritto e nell'interesse delle imprese coinvolte, la durata dei procedimenti di verifica delle operazioni di competenza della Commissione. A questo proposito, il legislatore ha voluto garantire un controllo delle operazioni di concentrazione entro termini compatibili sia con le esigenze di una buona amministrazione sia con quelle del commercio (v., in tal senso, sentenza del 22 giugno 2004, Portogallo/Commissione, C-42/01, EU:C:2004:379, punti 51 e 53 e giurisprudenza citata).

205 Orbene, l'interpretazione dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 propugnata dalla Commissione, come avallata dal Tribunale, rischia di rompere l'equilibrio tra i diversi obiettivi perseguiti da tale regolamento.

206 In particolare, tale interpretazione compromette l'efficacia, la prevedibilità e la certezza del diritto che devono essere garantite alle parti di una concentrazione.

207 Infatti, se è vero che il regolamento n. 139/2004 mira effettivamente ad istituire un sistema di controllo delle concentrazioni tra imprese potenzialmente dannose per la concorrenza, esso mira nel contempo ad instaurare, da un lato, una chiara ripartizione di competenze tra la Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza e, dall'altro, un sistema efficace e prevedibile di controllo preventivo per le imprese interessate. È tenendo conto dell'insieme di tali obiettivi e del loro bilanciamento che deve essere preso in considerazione l'insieme delle disposizioni di tale regolamento e, in particolare, il meccanismo di rinvio previsto al suo articolo 22.

208 In tale contesto, occorre ricordare che, nell'economia dei regimi di controllo preventivo delle concentrazioni tra imprese successivamente previsti a livello dell'Unione, le soglie fissate per definire se un'operazione debba o meno essere notificata sono di importanza cardinale. Le imprese potenzialmente soggette a obblighi di notificazione e di sospensione devono infatti poter facilmente stabilire se il loro progetto di operazione debba essere oggetto di un esame preliminare e, in caso affermativo, da parte di quale autorità, e in quale data si possa attendere una decisione di tale autorità relativa a tale operazione.

209 La determinazione della competenza delle autorità nazionali garanti della concorrenza con riferimento a criteri collegati al fatturato costituisce una garanzia importante di prevedibilità e di certezza del diritto per le imprese interessate, che devono poter facilmente e rapidamente identificare l'autorità cui devono rivolgersi, e conoscere i termini e le forme, in particolare per quanto riguarda la lingua e il contenuto delle informazioni richieste, in cui devono interpellarla quando si impegnano in un'operazione di concentrazione.

210 Orbene, come sottolineato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi da 206 a 213 delle sue conclusioni, da un lato, una notificazione informale di una concentrazione a ciascuna delle autorità nazionali garanti della concorrenza negli Stati membri e negli altri Stati parti dell'accordo SEE, come suggerita dalla Commissione, sarebbe incompatibile con l'obiettivo di efficacia perseguito dal regolamento n. 139/2004. Dall'altro lato, se l'interpretazione dell'articolo 22 di tale regolamento prospettata dalla Commissione fosse confermata, i requisiti procedurali che le imprese dovrebbero osservare sarebbero particolarmente delicati da definire, il che non sarebbe conforme all'obiettivo di detto regolamento di tenere conto dell'esigenza di certezza del diritto delle imprese.

211 In quarto luogo, la necessità di consentire un controllo effettivo di tutte le operazioni aventi effetti significativi sulla struttura della concorrenza nell'Unione non può, in ogni caso, condurre ad estendere la portata del regolamento n. 139/2004.

212 A tal riguardo, occorre sottolineare che, dall'adozione del regolamento n. 4064/89, al quale è succeduto il regolamento n. 139/2004, l'Unione è dotata di norme specifiche applicabili alle concentrazioni che possono ostacolare in modo significativo una concorrenza effettiva nel mercato interno o in una parte sostanziale di esso.

213 Tali regolamenti, che si basano sugli articoli 103 e 352 del TFUE (ex articoli 83 e 308 CE), prevedono più specificamente un controllo preventivo, basato su un sistema di notificazione obbligatoria, di tutte le concentrazioni che superano le soglie stabilite. Detti regolamenti fanno quindi parte di un insieme legislativo inteso a dare attuazione agli articoli 101 e 102 TFUE, nonché a creare un sistema di controllo che garantisca che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno dell'Unione (sentenza del 7 settembre 2017, Austria Asphalt, C-248/16, EU:C:2017:643, punto 31).

214 Tuttavia, come dichiarato dalla Corte, l'articolo 21, paragrafo 1, del regolamento n. 139/2004 non osta a che un'operazione di concentrazione tra imprese priva di dimensione europea ai sensi dell'articolo 1 di tale regolamento, che sia inferiore alle soglie di controllo *ex ante* obbligatorio previste dal diritto nazionale, sia considerata da un'autorità nazionale garante della concorrenza di uno Stato membro come costitutiva, ad esempio, di un abuso di posizione dominante vietato dall'articolo 102 TFUE tenuto conto della struttura della concorrenza su un mercato di dimensione nazionale. Il regolamento n. 139/2004 non può ostare a che un'operazione di concentrazione priva di dimensione europea, come la concentrazione di cui trattasi, possa essere sottoposta a un controllo da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza e dei giudici nazionali sulla base dell'effetto diretto dell'articolo 102 TFUE, facendo ricorso alle proprie norme procedurali (sentenza del 16 marzo 2023, Towercast, C-449/21, EU:C:2023:207, punti 50 e 53).

215 In quinto e ultimo luogo, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi 216 e 218 delle sue conclusioni, risulta che l'interpretazione estensiva dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004 adottata dal Tribunale, che comporta potenzialmente un ampliamento dell'ambito di applicazione di tale regolamento e della competenza di controllo della Commissione sulle operazioni di concentrazione, contrasta con il principio dell'equilibrio istituzionale, caratteristico della struttura istituzionale dell'Unione, derivante dall'articolo 13, paragrafo 2, TUE, il quale implica che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni [sentenza del 9 aprile 2024, Commissione/Consiglio (Firma di accordi internazionali), C-551/21, EU:C:2024:281, punto 62 e giurisprudenza citata].

216 Come indicato al punto 183 della presente sentenza, è stata prevista una procedura legislativa specifica al fine di rivedere le soglie che definiscono l'ambito di applicazione di detto regolamento. Pertanto, anche supponendo che l'efficacia delle soglie di competenza fondate sul fatturato previste dal regolamento n. 139/2004 dovesse rivelarsi insufficiente per controllare talune operazioni che possono avere un'incidenza significativa sulla concorrenza, spetta unicamente al legislatore dell'Unione rivederle o prevedere un meccanismo di salvaguardia che consenta alla Commissione di controllare una siffatta operazione.

217 Inoltre, anche supponendo che gli sviluppi osservati su taluni mercati, che riguardano in particolare imprese innovative che svolgono o possono svolgere un ruolo concorrenziale importante nonostante il fatto che esse generino un fatturato esiguo o nullo al momento della concentrazione, giustifichino l'ampliamento dell'ambito delle operazioni meritevoli di un esame preliminare, gli Stati membri possono rivedere al ribasso le proprie soglie di competenza fondate sul fatturato previste dalla normativa nazionale.

218 Dall'insieme di tali considerazioni risulta che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nell'interpretazione dell'articolo 22, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 139/2004 dichiarando che gli Stati membri potevano, alle condizioni ivi enunciate, presentare una richiesta ai sensi di tale disposizione indipendentemente dalla portata della loro normativa nazionale in materia di controllo *ex ante* delle concentrazioni. Il Tribunale ha quindi errato nel dichiarare che la Commissione, con le decisioni controverse, aveva correttamente accettato la richiesta di rinvio e le richieste di adesione ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 139/2004.

219 Tenuto conto della fondatezza del primo motivo delle impugnazioni, occorre annullare la sentenza impugnata, senza che sia necessario esaminare gli altri motivi delle impugnazioni.

Sul ricorso dinanzi al Tribunale

220 Ai sensi dell'articolo 61, primo comma, seconda frase, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quest'ultima, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta.

221 Tale ipotesi ricorre nel caso di specie, in quanto i motivi del ricorso volto all'annullamento delle decisioni controverse e della lettera di informazione sono stati oggetto di un dibattito in contraddittorio dinanzi al Tribunale e il loro esame non richiede l'adozione di alcuna ulteriore misura di organizzazione del procedimento o di istruzione del fascicolo.

222 A tal riguardo, è sufficiente rilevare che, per i motivi esposti ai punti da 121 a 218 della presente sentenza, le decisioni controverse devono essere annullate in quanto la Commissione non poteva basarsi sull'articolo 22 del regolamento n. 139/2004 per trattare la concentrazione di cui trattasi. Infatti, la Commissione ha erroneamente interpretato il regolamento n. 139/2004 considerando, in tali decisioni, di poter accettare una richiesta 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.

223 Per quanto riguarda le conclusioni dirette all'annullamento della richiesta di rinvio e della lettera di informazione, esse devono invece essere respinte.

224 Con riferimento, in primo luogo, alla lettera di informazione, essa, che non fissa la posizione definitiva della Commissione sull'esame della concentrazione in questione e non assoggetta quest'ultima in maniera definitiva all'obbligo di sospensione previsto all'articolo 7 del regolamento n. 139/2004, deve essere considerata un atto intermedio e preparatorio delle decisioni controverse, non impugnabile.

225 In secondo luogo, riguardo alla richiesta di rinvio, anch'essa, in assenza di un capo di conclusioni che la riguardi nel ricorso in primo grado, deve essere dichiarata irricevibile.

Sulle spese

226 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è accolta e la Corte statuisce definitivamente sulla controversia, la Corte statuisce sulle spese.

227 L'articolo 138, paragrafo 1, di tale regolamento, reso applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, di detto regolamento, prevede che la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

228 Poiché la Commissione è rimasta sostanzialmente soccombente, occorre condannarla a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Illumina e dalla Grail, relative, conformemente alla domanda di queste ultime, tanto al procedimento di primo grado quanto a quello di impugnazione. La Commissione va inoltre condannata a farsi carico delle spese sostenute dalla Biocom California nell'ambito del suo intervento nella causa C-611/22 P, conformemente alle conclusioni di quest'ultima.

229 In forza dell'articolo 140, paragrafo 1, del regolamento di procedura, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, di tale regolamento, le spese sostenute dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'Unione intervenuti nella causa restano a loro carico. Conformemente a tale disposizione, occorre decidere che la Repubblica di Estonia, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese e il Regno dei Paesi Bassi si facciano carico delle proprie spese.

230 Conformemente all'articolo 140, paragrafo 2, del regolamento di procedura, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, di tale regolamento, l'Autorità di vigilanza AELS, se intervenuta nella causa, si farà carico delle proprie spese.

231 Di conseguenza, quale interveniente nell'ambito della presente impugnazione, l'Autorità di vigilanza AELS si fa carico delle proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

1) **La sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 13 luglio 2022, Illumina/Commissione (T-227/21, EU:T:2022:447), è annullata.**

2) **La decisione C(2021) 2847 final della Commissione europea, del 19 aprile 2021, che accoglie la richiesta dell'autorità nazionale francese garante della concorrenza intesa a sottoporre all'esame della Commissione l'operazione di concentrazione diretta all'acquisizione da parte della Illumina Inc. del controllo esclusivo della Grail LLC (caso COMP/M.10188 – Illumina/Grail), è annullata.**

3) Le 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 nazionali greca, belga, norvegese, islandese e dei Paesi Bassi garanti della concorrenza di aderire a tale richiesta di rinvio, sono annullate.

4) Il ricorso è respinto quanto al resto.

5) La Commissione europea è condannata a farsi carico, oltre che delle proprie spese, delle spese sostenute, da un lato, dalla Illumina Inc. e dalla Grail LLC in primo grado e nel procedimento di impugnazione e, dall'altro, dalla Biocom California nel procedimento d'impugnazione nella causa C-611/22 P.

6) La Repubblica di Estonia, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi e l'Autorità di vigilanza AELS si fanno carico delle proprie spese.

Firme