



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Decima Sezione)

25 febbraio 2021 *

«Impugnazione – Reti e servizi di comunicazione elettronica – Direttiva 2002/21/CE, come modificata dalla direttiva 2009/140/CE – Consolidamento del mercato interno delle comunicazioni elettroniche – Articolo 7, paragrafi 3 e 7 – Progetto di misura reso accessibile dall'autorità nazionale di regolamentazione – Mercato della fornitura all'ingrosso di accesso fisso ai Paesi Bassi – Significativo potere di mercato congiunto – Osservazioni della Commissione europea comunicate all'autorità nazionale di regolamentazione – Obbligo dell'autorità nazionale di regolamentazione di tenerne la massima considerazione – Portata – Articolo 263 TFUE – Ricorso di annullamento – Ricevibilità – Atto impugnabile – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»

Nella causa C-689/19 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 18 settembre 2019,

VodafoneZiggo Group BV, con sede in Utrecht (Paesi Bassi), rappresentata da W. Knibbeler, A. Pliego Selie e B. Verheijen, advocaten,

ricorrente,

procedimento in cui l'altra parte è:

Commissione europea, rappresentata da L. Nicolae e G. Braun, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

LA CORTE (Decima Sezione),

composta da E. Juhász, facente funzione di presidente della Decima Sezione, C. Lycourgos e I. Jarukaitis (relatore), giudici,

avvocato generale: G. Pitruzzella

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

* Lingua processuale: l'inglese.

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con la sua impugnazione, la VodafoneZiggo Group BV (in prosieguito: la «VodafoneZiggo») chiede l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 9 luglio 2019, VodafoneZiggo Group/Commissione (T-660/18; in prosieguito: l'«ordinanza impugnata», EU:T:2019:546), con la quale quest'ultimo ha respinto in quanto irricevibile il suo ricorso diretto all'annullamento della decisione asseritamente contenuta nella lettera del 30 agosto 2018 della Commissione europea, indirizzata all'Autoriteit Consument en Markt (Autorità dei consumatori e dei mercati, Paesi Bassi) (in prosieguito: l'«ACM»), e contenente le sue osservazioni su un progetto di due misure che l'ACM le aveva reso accessibile, relative al mercato della fornitura all'ingrosso di accesso fisso ai Paesi Bassi (cause NL/2018/2099 e NL/2018/2100) [C(2018) 5848 final; in prosieguito l'«atto controverso»].

Contesto normativo

- 2 Il considerando 15 della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) (GU 2002, L 108, pag. 33), come modificata dalla direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (GU 2009, L 337, pag. 37, e rettifica GU 2013, L 241, pag. 8) (in prosieguito: la «direttiva quadro»), è del seguente tenore:

«È importante che le autorità nazionali di regolamentazione acquisiscano il parere di tutte le parti interessate quando elaborano proposte di decisione e ne tengano conto prima di adottare una decisione definitiva. Per garantire che le decisioni prese a livello nazionale non incidano negativamente sul mercato unico o su altri obiettivi del trattato [FUE], le autorità nazionali di regolamentazione sono tenute a notificare taluni progetti di decisione alla Commissione e alle altre autorità nazionali di regolamentazione per dar loro la possibilità di esprimere le proprie valutazioni. (...) I casi nei quali si applicano le procedure di cui agli articoli 6 e 7 sono definiti nella presente direttiva (...). La Commissione dovrebbe essere in grado (...) di richiedere a un'autorità nazionale di regolamentazione di ritirare un progetto di misura ove questa concerna l'individuazione di mercati rilevanti o la designazione o meno di imprese che detengono un significativo potere di mercato e ove tali decisioni potrebbero creare una barriera al mercato unico o essere incompatibili con il diritto comunitario (...)».

- 3 Il considerando 19 della direttiva 2009/140, che ha, in particolare, modificato gli articoli 6 e 7 della versione iniziale della direttiva 2002/21, precisa quanto segue:

«Il meccanismo comunitario, che permette alla Commissione di imporre alle autorità nazionali di regolamentazione il ritiro di misure programmate riguardanti la definizione di mercato e la designazione di operatori che dispongono di un notevole potere di mercato, ha contribuito significativamente allo sviluppo di un approccio coerente per determinare le circostanze nelle quali è possibile applicare una regolamentazione ex ante e quelle nelle quali gli operatori sono assoggettati a tale regolamentazione. Il monitoraggio del mercato da parte della Commissione e,

in particolare, l'esperienza acquisita con la procedura di cui all'articolo 7 della direttiva [2002/21] dimostrano che le incoerenze nell'applicazione delle misure correttive da parte delle autorità nazionali di regolamentazione, anche in condizioni di mercato analoghe, potrebbero danneggiare il mercato interno delle comunicazioni elettroniche. La Commissione può pertanto contribuire a garantire un livello più elevato di coerenza nell'adozione delle misure correttive formulando raccomandazioni sui progetti di misure proposti dalle autorità nazionali di regolamentazione. Per trarre beneficio dalle competenze specialistiche sull'analisi di mercato delle autorità nazionali di regolamentazione la Commissione dovrebbe consultare [l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC)] prima di adottare le sue decisioni e/o le sue raccomandazioni».

4 L'articolo 2, lettera g), di detta direttiva quadro definisce, ai fini della direttiva medesima, l'«autorità nazionale di regolamentazione» (in prosieguo: l'«ANR») come «l'organismo o gli organismi incaricati da uno Stato membro di svolgere le funzioni di regolamentazione fissate dalla presente direttiva (...)».

5 L'articolo 4 di detta direttiva, rubricato «Diritto di ricorso» ai paragrafi 1 e 2 prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri prevedono, a livello nazionale, meccanismi efficienti che permettano a qualunque utente e a qualunque impresa che fornisce reti e/o servizi di comunicazione elettronica, che siano interessati dalla decisione di un'[ARN], di ricorrere contro detta decisione dinanzi ad un organo di ricorso, indipendente dalle parti coinvolte. Tale organo, che può essere un tribunale, è in possesso di competenze adeguate tali da consentirgli di assolvere le sue funzioni in maniera efficace. Gli Stati membri garantiscono che il merito del caso sia tenuto in debita considerazione e che vi sia un efficace meccanismo di ricorso.

In attesa dell'esito del ricorso, resta in vigore la decisione dell'[ARN], a meno che non siano concesse misure provvisorie conformemente al diritto nazionale.

2. Le decisioni degli organi competenti a conoscere dei ricorsi, di cui al paragrafo 1, che non siano organi giurisdizionali sono comunque sempre motivate per iscritto. In tal caso, inoltre, le decisioni sono impugnabili dinanzi a una giurisdizione ai sensi dell'articolo [267 TFUE]».

6 L'articolo 5 della medesima direttiva quadro riguarda la fornitura di informazioni. Il paragrafo 2 di detto articolo così dispone:

«Gli Stati membri provvedono affinché le [ARN] forniscano alla Commissione, su richiesta motivata, le informazioni che le sono necessarie per assolvere i compiti che il trattato [FUE] le conferisce. (...)»

(...) gli Stati membri assicurano che, su richiesta motivata, le informazioni fornite ad un'[ARN] possano essere messe a disposizione di un'altra analoga autorità dello stesso Stato membro o di uno Stato membro diverso, ove ciò sia necessario per consentire a tali autorità di assolvere alle responsabilità che loro incombono in base al diritto comunitario».

7 L'articolo 6 della direttiva quadro verte sul «Meccanismo di consultazione e di trasparenza». Ai sensi del primo e del secondo comma di tale articolo:

«Fatti salvi i casi che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 7, paragrafo 9, (...), gli Stati membri provvedono affinché le [ANR], quando intendono adottare misure in applicazione della presente direttiva (...) che abbiano un impatto rilevante sul relativo mercato, diano alle parti

interessate la possibilità di presentare le proprie osservazioni sul progetto di misure entro un termine ragionevole (...).

Le [ARN] rendono pubbliche le procedure che applicano ai fini della consultazione».

8 Il successivo articolo 7, rubricato «Consolidamento del mercato interno per le comunicazioni elettroniche», così dispone:

«1. Le [ANR], nell'esercizio delle funzioni indicate nella presente direttiva (...), tengono nella massima considerazione gli obiettivi di cui all'articolo 8, nella misura in cui concernono il funzionamento del mercato interno.

2. Le [ANR] contribuiscono allo sviluppo del mercato interno lavorando insieme e con la Commissione e con il BEREC) in modo trasparente al fine di assicurare la piena applicazione, in tutti gli Stati membri, delle disposizioni della presente direttiva (...)

3. Salvo ove diversamente previsto nelle raccomandazioni o negli orientamenti adottati a norma dell'articolo 7 ter al termine della consultazione di cui all'articolo 6, qualora un'[ARN] intenda adottare una misura che:

a) rientri nell'ambito di applicazione degli articoli 15 o 16 della presente direttiva (...); e

b) influenzi gli scambi tra Stati membri,

essa rende contemporaneamente accessibile il progetto di misura alla Commissione, al BEREC e alle [ARN] di altri Stati membri, insieme alla motivazione su cui la misura si basa (...), e ne informa la Commissione, il BEREC e le altre [ARN]. Le [ARN], il BEREC e la Commissione possono trasmettere le proprie osservazioni all'[ARN] di cui trattasi entro il termine di un mese. Il periodo di un mese non può essere prorogato.

4. Quando la misura prevista di cui al paragrafo 3 mira a:

a) identificare un mercato rilevante differente da quelli previsti dalla raccomandazione ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1; o

b) decidere sulla designazione o meno di imprese che detengono, individualmente o congiuntamente ad altre, un potere di mercato significativo, ai sensi dell'articolo 16, paragrafi 3, 4 o 5;

e tale misura influenzi gli scambi commerciali tra Stati membri e la Commissione ha comunicato all'[ARN] che il progetto di misura creerebbe una barriera al mercato unico o dubita seriamente della sua compatibilità con il diritto comunitario e in particolare con gli obiettivi di cui all'articolo 8, il progetto di misura non può essere adottato per ulteriori due mesi. Tale periodo non può essere prolungato. La Commissione informa in tal caso le altre autorità nazionali di regolamentazione delle sue riserve.

5. Entro i due mesi di cui al paragrafo 4 la Commissione può:

a) adottare una decisione con cui si richieda ad un'[ARN] interessata di ritirare il progetto di misura; e/o

b) decidere di sciogliere le sue riserve in relazione ad un progetto di misura di cui al paragrafo 4.

Prima di adottare una decisione, la Commissione considera con la massima attenzione il parere del BEREC. La decisione è accompagnata da un'analisi dettagliata e obiettiva dei motivi per i quali la Commissione considera che il progetto di misura non debba essere adottato, congiuntamente a proposte specifiche volte a modificare il progetto di misura.

6. Se la Commissione che ha adottato una decisione conformemente al paragrafo 5 impone all'[ARN] di ritirare un progetto di misura, l'[ARN] lo modifica o lo ritira entro sei mesi dalla data della decisione della Commissione. Se il progetto di misura è modificato, l'[ARN] avvia una consultazione pubblica secondo le procedure di cui all'articolo 6 e notifica nuovamente il progetto di misura modificato alla Commissione conformemente al paragrafo 3.

7. L'[ARN] interessata tiene nella massima considerazione le osservazioni delle altre [ARN], del BEREC e della Commissione e può, salvo nei casi di cui al paragrafo 4 e al paragrafo 5, lettera a), adottare il progetto di misura risultante e, in tal caso, lo comunica alla Commissione.

8. L'[ARN] comunica alla Commissione e al BEREC tutte le misure definitive adottate che rientrano nell'articolo 7, paragrafo 3, lettere a) e b).

9. In circostanze straordinarie l'[ARN], ove ritenga che sussistano urgenti motivi di agire onde salvaguardare la concorrenza e tutelare gli interessi degli utenti, in deroga alla procedura di cui ai paragrafi 3 e 4, può adottare immediatamente adeguate misure temporanee. Essa comunica senza indugio tali misure, esaurientemente motivate, alla Commissione, all'altra [ARN] e al BEREC. La decisione dell'[ARN] di rendere tali misure permanenti o di estendere il periodo di tempo in cui siano applicabili è soggetta alle disposizioni dei paragrafi 3 e 4».

9 L'articolo 15 di detta direttiva quadro stabilisce la procedura di censimento e di definizione dei mercati, mentre l'articolo 16 di quest'ultima riguarda la procedura per l'analisi del mercato.

10 L'articolo 19 della medesima direttiva, rubricato «Procedure di armonizzazione», prevede, ai suoi paragrafi 1 e 2, quanto segue:

«1. (...) ove rilevi che le divergenze nell'attuazione da parte delle [ANR] dei compiti normativi specificati nella presente direttiva (...) possono creare un ostacolo al mercato interno, la Commissione può, tenendo nella massima considerazione il parere del BEREC, emettere una raccomandazione o una decisione sull'applicazione armonizzata delle disposizioni di cui alla presente direttiva (...)

2. (...)

Gli Stati membri provvedono affinché le [ANR], nell'assolvimento dei loro compiti, tengano nella massima considerazione tali raccomandazioni. L'[ANR] che decide di non seguire una determinata raccomandazione ne informa la Commissione motivando tale decisione».

Fatti

11 I fatti all'origine della controversia, come esposti ai punti 1 e da 10 a 18 dell'ordinanza impugnata, possono essere così riassunti.

- 12 La VodafoneZiggo Group BV, è una società di diritto olandese che opera nel settore delle comunicazioni elettroniche nei Paesi Bassi e offre servizi di fornitura di internet fisso, di televisione e di telefonia mediante rete cablata.
- 13 Il 27 febbraio 2018, l'ACM, ANR olandese ai sensi dell'articolo 2, lettera g), della direttiva quadro, ha pubblicato, conformemente all'articolo 6 di quest'ultima, un progetto di misure a fini di consultazione pubblica. Tale progetto concerneva, in particolare, l'analisi del mercato della fornitura all'ingrosso in postazione fissa ai Paesi Bassi. In esso, l'ACM sosteneva che alcuni operatori, tra cui la ricorrente, beneficiavano, in tale mercato, di un significativo potere di mercato congiunto e proponeva di imporre obblighi di regolamentazione specifici a tali operatori, ai sensi dell'articolo 16 della direttiva quadro. Le parti interessate venivano invitate a presentare le loro osservazioni su tale progetto entro il 10 aprile 2018. La VodafoneZiggo ha presentato le sue osservazioni entro il termine impartito.
- 14 Il 31 luglio 2018 l'ACM ha reso accessibile il progetto di misure alla Commissione, al BEREC e alle ANR degli altri Stati membri, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro.
- 15 Il 6 e il 9 agosto 2018 la Commissione, in applicazione dell'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva quadro, ha chiesto informazioni complementari all'ACM, che le ha comunicate.
- 16 L'8 agosto 2018 la VodafoneZiggo ha presentato alla Commissione osservazioni relative al progetto di misure.
- 17 Il 30 agosto 2018 la Commissione, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro, ha inviato all'ACM l'atto controverso, contenente le sue osservazioni su tale progetto di misure.
- 18 Il 27 settembre 2018 l'ACM ha adottato la propria decisione, che identifica alcuni operatori, tra cui la VodafoneZiggo, come beneficiari di un significativo potere di mercato congiunto sul mercato della fornitura all'ingrosso in postazione fissa ai Paesi Bassi e impone loro alcuni obblighi di regolamentazione specifici. Nell'allegato I di tale decisione, l'ACM illustra il modo in cui ha tenuto conto delle osservazioni della Commissione.

Procedimento dinanzi al Tribunale e ordinanza impugnata

- 19 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale l'8 novembre 2018, la VodafoneZiggo ha proposto un ricorso volto ad ottenere l'annullamento dell'atto controverso.
- 20 Con atto separato depositato presso la cancelleria del Tribunale il 23 gennaio 2019, la Commissione ha eccepito l'irricevibilità di tale ricorso, facendo valere, in primo luogo, che l'atto controverso non costituisce un atto impugnabile, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, in quanto quest'ultimo non produce effetti giuridici vincolanti e costituisce tutt'al più un atto preparatorio che non stabilisce una posizione definitiva di tale istituzione e, in secondo luogo, che la VodafoneZiggo non è legittimata ad agire, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, in quanto l'atto controverso non la riguarda direttamente.
- 21 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale rispettivamente il 1° e il 27 febbraio 2019, da una parte, il Regno dei Paesi Bassi e, dall'altra, la T-Mobile Netherlands Holding BV, la T-Mobile Netherlands BV, la T-Mobile Thuis BV nonché la Tele2 Nederland BV hanno chiesto di intervenire nel procedimento a sostegno delle conclusioni della Commissione.

- 22 Con l'ordinanza impugnata, il Tribunale ha constatato che l'atto controverso non produce effetti giuridici vincolanti e ha carattere preparatorio, cosicché non è impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE.
- 23 A tal riguardo, il Tribunale ha anzitutto esaminato il contesto nel quale tale atto era stato adottato. Esso ha constatato, in primo luogo, che il requisito secondo cui l'ANR interessata «tiene nella massima considerazione» le osservazioni formulate dalla Commissione in applicazione dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro non implica che esso abbia effetti giuridici vincolanti, in secondo luogo, che detto atto non costituisce un'autorizzazione che avrebbe consentito all'ACM di adottare il suo progetto di misure e produrrebbe pertanto effetti di tal genere, e, in terzo luogo, che neppure questo stesso atto aveva incidenza sui diritti procedurali della VodafoneZiggo. Il Tribunale ha poi esaminato il contenuto dell'atto controverso e ha considerato che né il suo tenore letterale né l'oggetto delle osservazioni formulate in quest'ultimo consentivano di ritenere che la Commissione, adottandolo, avesse cercato di imporre obblighi giuridicamente vincolanti. Esso ha infine considerato che tale atto aveva carattere preparatorio e che gli argomenti della VodafoneZiggo relativi al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva non erano tali da escludere le condizioni di ricevibilità previste dall'articolo 263 TFUE.
- 24 Di conseguenza, il Tribunale ha respinto il ricorso della VodafoneZiggo in quanto irricevibile, ritenendo al contempo che non fosse necessario né esaminare la legittimazione ad agire della VodafoneZiggo né statuire sulle domande di intervento.

Conclusioni delle parti dinanzi alla Corte

- 25 Con il suo ricorso, la VodafoneZiggo chiede alla Corte di annullare l'ordinanza impugnata, di rinviare la causa dinanzi al Tribunale e di riservare le spese relative al procedimento di impugnazione.
- 26 La Commissione conclude che la Corte voglia respingere il ricorso e condannare la VodafoneZiggo alle spese.

Sull'impugnazione

- 27 A sostegno del suo ricorso, la VodafoneZiggo deduce tre motivi.

Sul primo motivo

- 28 Con il suo primo motivo, la VodafoneZiggo fa valere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto concludendo che l'atto controverso non produceva effetti giuridici vincolanti. Essa divide tale motivo in cinque parti.

Sulla prima parte del primo motivo

– Argomenti delle parti

- 29 Con la prima parte del suo primo motivo, la VodafoneZiggo sostiene che la necessità, per le ANR, di «tenere nella massima considerazione» le osservazioni della Commissione, prevista all'articolo 7, paragrafo 7, della direttiva quadro, pone a carico di queste ultime un obbligo giuridico vincolante, contrariamente a quanto concluso dal Tribunale al punto 54 dell'ordinanza impugnata.
- 30 In primo luogo, ai punti da 41 a 44 di detta ordinanza, il Tribunale non avrebbe presentato in modo corretto la portata della sentenza del 15 settembre 2016, Koninklijke KPN e a. (C-28/15, EU:C:2016:692), i punti 37 e 38 della quale vorrebbero dire, in realtà, che l'espressione «tiene nella massima considerazione» implica che, in linea di principio, le ANR debbano seguire ciò che occorre tenere nella massima considerazione. Inoltre, il modo in cui un'ANR deve «tenere nella massima considerazione» le decisioni della Commissione adottate conformemente all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro sarebbe erroneamente esposto, in quanto tale obbligo riguarda tutti i termini utilizzati nonché l'atto nel suo insieme. Nel caso di specie, dando istruzioni all'ACM di migliorare la sua analisi al fine di rispettare il requisito di equivalenza funzionale, la Commissione le avrebbe ordinato di svolgere un'azione precisa, cercando così di limitare le sue opzioni e, pertanto, di conferire un effetto giuridico vincolante all'atto controverso.
- 31 In secondo luogo, dal punto 41 della sentenza dell'11 settembre 2003, Altair Chimica (C-207/01, EU:C:2003:451) e dal punto 59 della sentenza del 20 novembre 2018, Commissione/Consiglio (AMP Antarctique) (C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925) risulterebbe che un effetto giuridico può essere parimenti riconosciuto ad una misura anche quando quest'ultima non mira a produrre un tale effetto e che qualsiasi tipo di effetto giuridico è sufficiente per rendere un ricorso ricevibile. I punti da 45 a 50 dell'ordinanza impugnata sarebbero quindi erronei in diritto.
- 32 Infatti, l'atto controverso produrrebbe un effetto giuridico sostanziale, consistente nel fatto che le ANR devono «tenere nella massima considerazione» le osservazioni della Commissione. Il Tribunale avrebbe tuttavia affermato, al punto 47 dell'ordinanza impugnata, che un tale effetto deve essere distinto dagli effetti giuridici vincolanti, ai sensi della giurisprudenza relativa alla ricevibilità dei ricorsi di annullamento, in quanto tale locuzione impone soltanto un obbligo di motivazione e constatando, al punto 50 di tale ordinanza, che un siffatto obbligo non è tale da incidere sugli interessi della VodafoneZiggo. Vi sarebbe in questo una contraddizione, dato che l'obbligo di motivazione comporta un effetto giuridico. L'esistenza di un effetto giuridico sostanziale sarebbe ulteriormente corroborata dal fatto che la Commissione, conformemente all'articolo 19 della direttiva quadro, ha adottato una raccomandazione – vale a dire la raccomandazione 2008/850/CE della Commissione, del 15 ottobre 2008, relativa alle notifiche, ai termini e alle consultazioni di cui all'articolo 7 della direttiva quadro 2002/21 (GU 2008, L 301, pag. 23) – che impone alle ANR di indicare in che modo esse hanno tenuto nella massima considerazione le osservazioni formulate dalla Commissione a norma dell'articolo 7 della direttiva quadro.
- 33 In terzo luogo, il Tribunale avrebbe erroneamente affermato, al punto 52 dell'ordinanza impugnata, che il legislatore dell'Unione europea ha esplicitamente determinato gli effetti giuridici che intende accordare a osservazioni formulate ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro. Tale disposizione non conterrebbe alcuna menzione esplicita per quanto riguarda gli effetti giuridici e, supponendo che il Tribunale intendesse riferirsi al paragrafo 7 di tale

articolo, il suo ragionamento sarebbe circolare. Inoltre, la sentenza del 16 aprile 2015, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej e Telefonia Dialog (C-3/14, EU:C:2015:232) nonché il considerando 15 della direttiva quadro stabilirebbero che le ANR non sono libere di ignorare le osservazioni formulate dalla Commissione, essendo queste ultime destinate a salvaguardare gli obiettivi dell'Unione. Tali osservazioni produrrebbero quindi effetti giuridici vincolanti.

- 34 In quarto luogo, contrariamente a quanto avrebbe constatato il Tribunale al punto 53 dell'ordinanza impugnata, la sentenza nazionale invocata dalla VodafoneZiggo indicherebbe che la necessità di tener conto delle osservazioni della Commissione produce l'effetto di predeterminare il margine di discrezionalità di cui l'ANR disporrebbe in mancanza di queste ultime. Esso enuncerebbe quindi gli effetti reali di un atto della Commissione adottato ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro.
- 35 La Commissione sostiene che tale prima parte è in parte irricevibile e in parte infondata.

– *Giudizio della Corte*

- 36 Per quanto riguarda, in primo luogo, la censura diretta contro i punti da 41 a 44 dell'ordinanza impugnata, occorre rilevare che, nella sentenza del 15 settembre 2016, Koninklijke KPN e a. (C-28/15, EU:C:2016:692), la Corte era, in sostanza, interpellata in merito alla possibilità, per un giudice nazionale investito di una controversia relativa alla legittimità di un obbligo tariffario imposto da un'ANR, di discostarsi da una raccomandazione della Commissione, ai sensi dell'articolo 288 TFUE, che raccomandava il ricorso a un determinato modello di calcolo dei costi in quanto misura adeguata di regolamentazione dei prezzi sul mercato della terminazione della chiamata.
- 37 In tale contesto, dopo aver rilevato, al punto 37 di tale sentenza, che l'articolo 19, paragrafo 2, della direttiva quadro esige che le ANR, nell'esercizio dei loro compiti, «tengano nella massima considerazione» le raccomandazioni della Commissione, la Corte ne ha dedotto, al punto 38 di detta sentenza, che «[p]ertanto, quando impone obblighi [conformemente al quadro normativo applicabile], l'ANR, è tenuta a seguire, in linea di principio, le indicazioni contenute in [tale] raccomandazione» e che «[s]olamente ove ritenga, nell'ambito della sua valutazione di una determinata situazione, che il modello[di calcolo dei costi] auspicato [in] tale raccomandazione non sia adatto alle circostanze, essa può discostarsene motivando la sua posizione». Al punto 34 di tale sentenza, infatti, la Corte aveva ricordato che, ai sensi dell'articolo 288 TFUE, una raccomandazione «non ha, in linea di principio, natura vincolante» e che «[d]el resto, l'articolo 19, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva quadro autorizza espressamente le ANR a discostarsi dalle raccomandazioni della Commissione adottate in base all'articolo 19, paragrafo 1, della direttiva quadro, purché ne informino la Commissione e le comunichino la motivazione della loro posizione». Essa ne aveva concluso, al punto 35 della medesima sentenza, che «l'ANR, in sede di adozione di una decisione con cui impone obblighi tariffari agli operatori (...), non è vincolata dalla raccomandazione [in questione]».
- 38 Orbene, in primo luogo, come risulta dal punto precedente della presente sentenza, dalla sentenza del 15 settembre 2016, Koninklijke KPN e a. (C-28/15, EU:C:2016:692), non risulta affatto che, come sostiene la VodafoneZiggo, la Corte abbia ivi dichiarato che il fatto di dover «tenere nella massima considerazione» un atto della Commissione implica per l'ANR un obbligo di conformarsi al contenuto di tale atto, dato che il punto 38 di quest'ultimo stabilisce esplicitamente il contrario, né che ne deriverebbe che le osservazioni comunicate dalla Commissione a un'ANR siano vincolanti per quest'ultima.

- 39 In secondo luogo, sono proprio tali elementi menzionati al punto 37 della presente sentenza ad essere stati ricordati dal Tribunale ai punti contestati dell'ordinanza impugnata, e in particolare ai punti 41 e 42 di quest'ultima, la quale riflette quindi correttamente la portata della sentenza del 15 settembre 2016, Koninklijke KPN e a. (C-28/15, EU:C:2016:692).
- 40 In terzo luogo, il Tribunale ha altresì ricordato, al punto 43 dell'ordinanza impugnata, l'insegnamento risultante dal punto 26 della sentenza del 20 febbraio 2018, Belgio/Commissione (C-16/16 P, EU:C:2018:79), secondo il quale, «l'articolo 288 TFUE, nell'introdurre le raccomandazioni come categoria particolare di atti dell'Unione e nel prevedere espressamente che esse “non sono vincolanti”, ha inteso investire di un potere di persuasione e di stimolo le istituzioni autorizzate ad adottarle, potere distinto da quello di adozione degli atti dotati di forza cogente» e ha considerato che tale constatazione «vale altresì, per analogia, per le osservazioni formulate dalla Commissione (...) ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro, come quelle formulate nell'atto [controverso]». Tuttavia, la VodafoneZiggo non contesta l'applicazione per analogia, all'atto controverso, di tale giurisprudenza relativa a una raccomandazione ai sensi dell'articolo 288 TFUE.
- 41 In tali circostanze, l'argomento vertente sul travisamento, da parte del Tribunale, della portata della sentenza del 15 settembre 2016, Koninklijke KPN e a. (C-28/15, EU:C:2016:692), non può essere accolto.
- 42 Inoltre, nella parte in cui, con tale prima censura, la VodafoneZiggo critica i punti da 41 a 44 dell'ordinanza impugnata per il motivo che il Tribunale avrebbe dovuto constatarvi che l'atto controverso contiene istruzioni precise destinate all'ACM, che dimostrano che la Commissione cercava di conferire a tale atto un effetto giuridico vincolante, occorre rilevare che, in tali punti, il Tribunale non ha analizzato il contenuto dell'atto medesimo – dato che tale analisi figura ai punti da 88 a 96 dell'ordinanza impugnata –, ma si è limitato a esporre, in termini astrati e senza riferirsi al suo contenuto, in che modo l'espressione «tiene nella massima considerazione», di cui all'articolo 7, paragrafo 7, della direttiva quadro, evidenzia il carattere non vincolante delle osservazioni della Commissione formulate ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva medesima.
- 43 Tuttavia, la VodafoneZiggo non deduce alcun errore di diritto che sarebbe stato commesso al riguardo dal Tribunale, diverso da quello già escluso ai punti da 36 a 41 della presente sentenza. Tale argomento deve, di conseguenza, in ogni caso, essere respinto per gli stessi motivi esposti in tali punti, senza che sia necessario pronunciarsi sulla sua ricevibilità, contestata dalla Commissione.
- 44 La prima censura della presente parte è, di conseguenza, infondata.
- 45 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la censura diretta contro i punti da 45 a 50 dell'ordinanza impugnata, occorre constatare che il Tribunale ha rilevato, al punto 46 dell'ordinanza impugnata, che «occorre distinguere gli effetti considerati [nella sentenza dell'11 settembre 2003, Altair Chimica (C-207/01, EU:C:2003:451)] dagli effetti giuridici vincolanti, cui si riferisce la [VodafoneZiggo], idonei ad incidere sui suoi interessi modificando in misura significativa la sua situazione giuridica». Esso ha aggiunto, al punto 47 di tale ordinanza, che «il requisito che consiste nel tenere “nella massima considerazione” ha un effetto giuridico distinto dagli effetti adottati dalla [VodafoneZiggo], in quanto detto requisito impone un obbligo di motivazione» e, al

punto 50 di quest'ultima, che «[i]n ogni caso, un obbligo di motivazione, incombente sulle ANR, non sarebbe idoneo ad incidere sugli interessi della [VodafoneZiggo], modificando in misura significativa la sua situazione giuridica».

- 46 Ove la VodafoneZiggo sostiene, in sostanza, che, così statuendo, il Tribunale abbia erroneamente valutato il criterio dell'effetto giuridico che permette di consentire la via del ricorso di cui all'articolo 263 TFUE, occorre ricordare che da una giurisprudenza costante elaborata nell'ambito di ricorsi di annullamento proposti da Stati membri o da istituzioni risulta che sono considerati atti impugnabili, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, tutti i provvedimenti adottati dalle istituzioni, a prescindere dalla loro forma, e intesi a produrre effetti giuridici vincolanti (sentenze del 13 ottobre 2011, *Deutsche Post e Germania/Commissione*, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 36 nonché giurisprudenza ivi citata; del 20 febbraio 2018, *Belgio/Commissione*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punto 31, e del 9 luglio 2020, *Repubblica Ceca/Commissione*, C-575/18 P, EU:C:2020:530, punto 46).
- 47 Tali effetti giuridici vincolanti devono essere valutati in funzione di criteri obiettivi, come il contenuto dell'atto stesso, tenendo conto eventualmente del contesto in cui quest'ultimo è stato adottato nonché dei poteri dell'istituzione emanante (sentenze del 13 febbraio 2014, *Ungheria/Commissione*, C-31/13 P, EU:C:2014:70, punto 55 e giurisprudenza ivi citata; del 20 febbraio 2018, *Belgio/Commissione*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punto 32, nonché del 9 luglio 2020, *Repubblica ceca/Commissione*, C-575/18 P, EU:C:2020:530, punto 47).
- 48 Tuttavia, qualora il ricorso di annullamento avverso un atto adottato da un'istituzione sia proposto da una persona fisica o giuridica, tale ricorso è esperibile solo se gli effetti giuridici vincolanti di tale atto siano idonei ad incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica (v., segnatamente, sentenze dell'11 novembre 1981, *IBM/Commissione*, 60/81, EU:C:1981:264, punto 9 e del 18 novembre 2010, *NDSHT/Commissione*, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).
- 49 Nel caso di specie, come risulta in particolare dai punti 120 e 121 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha accolto l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione accogliendo la prima eccezione di irricevibilità da essa sollevata, secondo la quale l'atto controverso non costituisce un atto impugnabile e ha carattere preparatorio, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, in quanto non produce effetti giuridici vincolanti.
- 50 Orbene, anche supponendo che, come sostiene la VodafoneZiggo, il Tribunale avrebbe dovuto limitarsi, ai punti contestati dell'ordinanza impugnata, a valutare se l'atto controverso producesse effetti giuridici vincolanti, senza fare riferimento alla questione se tali effetti fossero tali da incidere sui suoi interessi modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica, è sufficiente rilevare che, in ogni caso, è proprio sulla giurisprudenza citata al punto 47 della presente sentenza, e inoltre ricordata al punto 29 dell'ordinanza impugnata, che il Tribunale ha fondato tale conclusione. A tal riguardo, occorre constatare che l'argomento presentato dalla VodafoneZiggo non consente di constatare che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto o si sia contraddetto concludendo, al punto 54 dell'ordinanza impugnata, che il requisito secondo cui l'ANR interessata deve «tenere nella massima considerazione» le osservazioni formulate dalla Commissione ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro non implica che l'atto controverso abbia effetti giuridici vincolanti.

- 51 È vero che, al punto 41 della sentenza dell'11 settembre 2003, Altair Chimica (C-207/01, EU:C:2003:451), la Corte ha ricordato la sua giurisprudenza costante, derivante dalla sentenza del 13 dicembre 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646), secondo la quale, anche se le raccomandazioni non sono intese a produrre effetti giuridici vincolanti e non sono in grado di creare diritti che i singoli possono invocare dinanzi ad un giudice nazionale, esse non sono tuttavia prive di qualsiasi effetto giuridico, dato che i giudici nazionali sono tenuti a prenderle in considerazione ai fini della soluzione delle controversie che sono chiamati a decidere, segnatamente quando esse chiariscono l'interpretazione di disposizioni nazionali adottate al fine di assicurare la loro attuazione o quando hanno l'obiettivo di completare disposizioni dell'Unione che hanno carattere cogente.
- 52 Inoltre, come rilevato anche da VodafoneZiggo, al punto 59 della sentenza del 20 novembre 2018, Commissione/Consiglio (AMP Antarctique) (C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925), la Corte ha dichiarato che «costituisce un atto impugnabile, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, qualsiasi decisione adottata da un'istituzione, un organo o un organismo dell'Unione, indipendentemente dalla sua natura o dalla sua forma, che sia diretta a produrre effetti giuridici».
- 53 Non si può tuttavia dedurre da tali sentenze che, come sostiene la VodafoneZiggo, qualsiasi effetto giuridico prodotto da un atto dell'Unione, anche se tale atto non ha lo scopo di produrre un effetto giuridico e anche se l'effetto prodotto non è vincolante, sia sufficiente per consentire di ritenere che si tratti di un atto impugnabile, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, e che il Tribunale abbia, di conseguenza, commesso un errore di diritto non riconoscendolo ai punti contestati dell'ordinanza impugnata.
- 54 Da un lato, sebbene i giudici nazionali siano tenuti, conformemente alla giurisprudenza ricordata al punto 51 della presente sentenza, a prendere in considerazione, ai fini della soluzione delle controversie che sono chiamati a decidere, le raccomandazioni, ai sensi dell'articolo 288 TFUE, da tale giurisprudenza non risulta che, come il Tribunale ha sostanzialmente rilevato al punto 46 dell'ordinanza impugnata, la Corte abbia dichiarato che tali effetti sono quelli che consentono di qualificare un atto come «impugnabile», ai sensi dell'articolo 263 TFUE. Al contrario, come già sottolineato al punto 37 della presente sentenza, da detta giurisprudenza costante della Corte risulta che questo tipo di atto non ha, in linea di principio, carattere vincolante. Pertanto, non se ne può trarre alcun argomento utile a sostegno della posizione della VodafoneZiggo per quanto riguarda gli effetti giuridici asseritamente prodotti dall'atto controverso.
- 55 Inoltre, occorre rilevare che l'obbligo, per le ANR, di motivare la loro posizione rispetto alle osservazioni ad esse comunicate dalla Commissione ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro, constatato dal Tribunale, segnatamente, al punto 47 dell'ordinanza impugnata e che non è contestato dalla VodafoneZiggo nella presente impugnazione, illustra, contrariamente a quanto sostenuto da quest'ultima, l'assenza di effetti giuridici vincolanti, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, prodotti da siffatte osservazioni.
- 56 Dall'altro lato, per quanto riguarda la sentenza del 20 novembre 2018, Commissione/Consiglio (AMP Antarctique) (C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925), non si può ritenere che, al punto 59 di quest'ultima, la Corte abbia dichiarato che l'obbligo, per un determinato atto, di produrre «effetti giuridici» affinché esso possa formare oggetto di un ricorso ai sensi dell'articolo 263 TFUE riguarda qualsiasi effetto giuridico, indipendentemente dalla sua natura, e avrebbe quindi contraddetto la sua costante giurisprudenza relativa alla nozione di «atto impugnabile», ai sensi dell'articolo 263 TFUE, ricordata ai punti 46 e 47 della presente sentenza..

- 57 Infatti, la Corte ha constatato, al punto 63 di tale sentenza, che «la decisione del 2015 [di cui trattasi nella causa che ha dato luogo a tale sentenza] (...) [era] stata adottata al fine di convincere la [Commissione per la conservazione della fauna e della flora marine dell'Antartico (commissione CAMLR)] a istituire [un'area marina protetta] nel mare di Weddell»; al punto 64 di quest'ultima, che «decidendo di presentare [alla commissione CAMLR] il documento di riflessione a nome dell'Unione e dei suoi Stati membri, il [Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper)] ha obbligato la Commissione a non discostarsi da tale posizione nell'esercizio della sua competenza di rappresentanza esterna dell'Unione» e, al punto 65 della stessa sentenza, che «dal verbale della riunione del Coreper (...) risulta[va] che [detta] decisione (...) era intesa a fissare definitivamente la posizione del Consiglio, e pertanto dell'Unione, relativamente alla presentazione del documento di riflessione (...) a nome dell'Unione e dei suoi Stati membri e non a nome della sola Unione». Sulla base di tali elementi, la Corte ha concluso, al punto 66 di detta sentenza, che «la [detta] decisione (...) era dunque diretta a produrre effetti giuridici e costituisce pertanto un atto impugnabile».
- 58 Orbene, è giocoforza constatare che tali effetti, che si ricollegano al contesto nel quale l'atto di cui trattasi nella causa C-626/15 è stato adottato, al suo contenuto e all'intenzione del suo autore, dimostrano tutti il carattere vincolante, per la posizione di merito che la Commissione deve adottare, degli effetti prodotti dalla decisione di cui si chiede l'annullamento.
- 59 Alla luce di tali elementi, la censura della VodafoneZiggo, esposta ai punti 31 e 32 della presente sentenza, deve essere respinta.
- 60 Per quanto riguarda, in terzo luogo, la censura diretta contro il punto 52 dell'ordinanza impugnata, occorre rilevare che, come indicato dalla VodafoneZiggo, il Tribunale, in tale punto, ha affermato che, «poiché il legislatore dell'Unione ha determinato in modo esplicito gli effetti giuridici che desiderava attribuire ad osservazioni formulate ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro, il dovere di leale cooperazione non può avere una portata più estesa, attribuendo effetti giuridici non previsti dal legislatore». Tuttavia, tale frase inizia con la locuzione «inoltre» e, nello stesso punto, il Tribunale ha constatato, in via principale, che il dovere di leale cooperazione non può comportare che osservazioni formulate dalla Commissione ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro abbiano effetti giuridici vincolanti, rinviando al riguardo al punto 40 della sentenza del 20 febbraio 2018, Belgio/Commissione (C-16/16 P, EU:C:2018:79).
- 61 Orbene, la Corte ha effettivamente dichiarato, in tale punto 40 di tale sentenza, che il principio di leale cooperazione non può condurre ad escludere le condizioni di ricevibilità espressamente previste dall'articolo 263 TFUE. È giocoforza constatare che il richiamo a tale giurisprudenza era sufficiente, in quanto tale, per fondare il rigetto, da parte del Tribunale, dell'argomento presentatogli dalla VodafoneZiggo e secondo il quale, in sostanza, si doveva riconoscere all'atto controverso un carattere giuridico vincolante, dal momento che, secondo tale società, le ANR non possono, tenuto conto della sentenza del 16 aprile 2015, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej e Telefonii Dialog (C-3/14, EU:C:2015:232), e del considerando 15 della direttiva quadro, ignorare osservazioni formulate dalla Commissione ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro, senza rischiare di violare il principio di leale cooperazione previsto dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE.
- 62 La censura della VodafoneZiggo esposta al punto 33 della presente sentenza deve, di conseguenza, essere respinta, in quanto le censure mosse contro una motivazione ad abundantiam di una decisione del Tribunale non possono comportare l'annullamento di tale decisione e sono quindi

inoperanti (sentenze del 28 giugno 2005, Dansk Rørindustri e a./Commissione, C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, EU:C:2005:408, punto 148, nonché del 13 dicembre 2018, Unione europea/Gascogne Sack Deutschland e Gascogne, C-138/17 P e C-146/17 P, EU:C:2018:1013, punto 45).

- 63 Per quanto riguarda, in quarto luogo, la censura secondo cui la giurisprudenza nazionale invocata dalla VodafoneZiggo dinanzi al Tribunale avrebbe dovuto indurre quest'ultimo a constatare che un atto come l'atto controverso produce effetti giuridici vincolanti, è sufficiente ricordare che, come il Tribunale ha giustamente rilevato al punto 53 dell'ordinanza impugnata, dai requisiti tanto dell'applicazione uniforme del diritto dell'Unione quanto del principio di uguaglianza discende che i termini di una disposizione del diritto dell'Unione che non comporta alcun rinvio espresso al diritto degli Stati membri per determinare il suo senso e la sua portata devono generalmente essere interpretati in modo autonomo ed uniforme, in tutta l'Unione, ove tale interpretazione deve essere compiuta tenendo conto non solo del suo disposto, ma anche del contesto in cui si inserisce e dell'obiettivo perseguito dalla normativa di cui fa parte (sentenze dell'8 settembre 2020, Recorded Artists Actors Performers, C-265/19, EU:C:2020:677, punto 46 e giurisprudenza ivi citata, nonché dell'8 ottobre 2020, Crown Van Gelder, C-360/19, EU:C:2020:805, punto 21).
- 64 Tuttavia, la VodafoneZiggo non contesta tale giurisprudenza, ma si limita a criticare la valutazione effettuata, ad abundantiam, dal Tribunale al punto 53 dell'ordinanza impugnata, secondo cui «[i]n ogni caso, l'estratto citato dalla [VodafoneZiggo] non consente di concludere che il Bundesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo federale [, Germania]) abbia considerato che le osservazioni della Commissione producono effetti giuridici vincolanti ai sensi dell'articolo 263, primo comma, TFUE». Di conseguenza, anche supponendo che sia ricevibile, tale quarta censura deve, in ogni caso, essere respinta in quanto inoperante, conformemente alla giurisprudenza ricordata al punto 62 della presente sentenza.
- 65 Da quanto precede risulta che la prima parte del terzo motivo deve essere respinta in quanto infondata.

Sulla seconda parte del primo motivo

– Argomenti delle parti

- 66 Con la seconda parte del suo primo motivo, la VodafoneZiggo fa valere che l'atto controverso equivale ad un'autorizzazione della Commissione e produce quindi effetti giuridici vincolanti. Poiché gli atti di cui rispettivamente al paragrafo 3 e al paragrafo 4 dell'articolo 7 della direttiva quadro si escludono reciprocamente e la Commissione si trova pertanto di fronte alla scelta binaria di emettere, in forza di tale paragrafo 4, una decisione di veto o, in forza di tale paragrafo 3 o di detto paragrafo 4, una decisione di non veto al progetto di misura comunicato, il fatto di formulare osservazioni conformemente a tale paragrafo 3 equivarrebbe intrinsecamente all'adozione di una decisione di non opporre veto. Di conseguenza, a causa di tale scelta binaria, una decisione adottata in forza di detto paragrafo 3, come l'atto controverso, potrebbe essere interpretata solo nel senso che costituisce una decisione che autorizza il progetto di misura. Ai punti 57, 58 e 63 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale sarebbe incorso in errore al riguardo.

- 67 In primo luogo, sarebbe pacifico, da un lato, che un'ANR non può adottare misure in assenza di una decisione della Commissione adottata conformemente a detto paragrafo 3 o allo stesso paragrafo 4, con la quale la Commissione chiude la procedura a livello dell'Unione senza esprimere alcun veto e, dall'altro, che, dopo aver adottato una siffatta decisione, la Commissione non può più modificare la sua posizione. Di conseguenza, formulando osservazioni ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro, la Commissione sopprimerebbe ogni occasione di opporre un veto al progetto di misura comunicato dall'ANR, cosicché quest'ultima non sarebbe più soggetta al divieto giuridico di adottare la misura comunicata. Tale ANR sarebbe quindi autorizzata ad adottare la misura. Anche se esistono due momenti, nel corso del procedimento avviato ai sensi dell'articolo 7 della direttiva quadro a livello dell'Unione, nei quali la Commissione potrebbe scegliere se esercitare o meno il suo diritto di veto, il momento in cui tale scelta viene effettuata sarebbe poco rilevante, in quanto il risultato sarebbe identico in entrambi i casi, vale a dire la Commissione autorizzerebbe la misura di cui trattasi. Il Tribunale non avrebbe individuato nessun'altra opzione.
- 68 La VodafoneZiggo aggiunge, nella sua memoria di replica, che l'argomento della Commissione secondo cui essa non è tenuta ad agire alla luce dei progetti di misure che le sono notificati conformemente all'articolo 7 della direttiva quadro, e essa partecipa volontariamente alla procedura di consultazione prevista da tale articolo, è errato. Secondo il considerando 15 della direttiva quadro, l'articolo 7 di quest'ultima attribuisce a tale istituzione una responsabilità particolare al fine di garantire che le decisioni prese a livello nazionale non abbiano effetti nefasti sul mercato unico o su altri obiettivi del Trattato FUE, ruolo che sarebbe altresì sottolineato dal considerando 19 della direttiva 2009/140. Tale argomento sarebbe quindi inconciliabile con il sistema previsto dalla direttiva quadro e, di conseguenza, con l'obbligo di leale cooperazione gravante su detta istituzione in forza dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE.
- 69 In ogni caso, qualsiasi inerzia ipotetica della Commissione comporterebbe una decisione di non esercitare il diritto di veto conferito dalla direttiva quadro, che sarebbe impugnabile. Inoltre, poiché la prassi consistente nel lasciar trascorrere il termine di un mese previsto dall'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro è un altro mezzo per revocare l'obbligo di standstill cui sono tenute le ANR, tale prassi avrebbe anche la natura e l'effetto di un'approvazione. Inoltre, sarebbe errato affermare che le ANR dispongono dei «pieni poteri» per adottare i loro progetti di misure. Esse sarebbero tenute almeno ad attendere la scadenza di tale termine. L'esistenza stessa di tale articolo 7 e dei poteri da esso previsti per la Commissione costituirebbe già una restrizione dei poteri delle ANR.
- 70 In secondo luogo, dal punto di vista di un'ANR, sarebbe evidente che la Commissione deve autorizzare le misure, in quanto l'articolo 7 della direttiva quadro prevede che le ANR non hanno il diritto di adottare le loro misure senza previa notifica alla Commissione e che tali misure non possono essere adottate finché sono oggetto di un'indagine da parte di tale istituzione. Sussisterebbero solo due ipotesi che consentono all'ARN di adottare la misura notificata e ciascuna di esse dipenderebbe interamente dal fatto che la Commissione decida di non far uso del suo diritto di veto, a prescindere dal fatto che la decisione sia adottata ai sensi del paragrafo 3 o ai sensi del paragrafo 4 di detto articolo 7. La prassi confermerebbe, inoltre, che tutte le decisioni adottate in via definitiva dalle ANR sono state notificate alla Commissione e non sono state oggetto di veto, mentre tutte le decisioni notificate che sono state oggetto di veto sono state modificate o abbandonate dalle ANR. Ciò dimostrerebbe che, dal punto di vista di un'ANR, l'autorizzazione della Commissione è necessaria.
- 71 La Commissione sostiene che tale argomento è infondato.

– *Giudizio della Corte*

- 72 Per quanto riguarda, in primo luogo, la prima censura della presente parte, occorre rilevare che il Tribunale ha indicato, al punto 57 dell'ordinanza impugnata, che «se è vero che la trasmissione di osservazioni e l'avvio della seconda fase della procedura di consultazione europea costituiscono un'alternativa, non si tratta, contrariamente a quanto sostenuto dalla [Vodafone Ziggo], di una scelta binaria tra la mancata apposizione e l'apposizione di un veto al progetto di misure comunicato dall'ANR». Al punto 58 di quest'ultima, esso ha aggiunto che «il mancato esercizio del diritto di veto da parte della Commissione è assimilabile alla mancata adozione di una decisione, di modo che tale posizione non fa sorgere alcun effetto giuridico vincolante». Al punto 63 di detta ordinanza, esso ha concluso che «l'atto [controverso] non costituisce un'autorizzazione che avrebbe permesso all'ACM di adottare il suo progetto di misura e di produrre quindi effetti giuridici vincolanti».
- 73 A tal riguardo, occorre ancora rilevare che il Tribunale ha fondato tale conclusione anche sulla constatazione, effettuata al punto 59 dell'ordinanza impugnata, che «l'ANR interessata trae le sue competenze direttamente dalle pertinenti disposizioni della direttiva quadro» e che «il loro esercizio non richiede alcuna autorizzazione da parte della Commissione», nonché su quella, effettuata al punto 62 di tale ordinanza, secondo cui «la procedura di consultazione europea costituisce certamente una fase obbligatoria nel processo di adozione delle misure di cui [in particolare] agli articoli 15 o 16 della direttiva quadro (...) e che influenzano gli scambi tra Stati membri», ove peraltro «tale considerazione non è sufficiente a riconoscere effetti giuridici vincolanti alle osservazioni formulate ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro [,] (...) [dal momento che] un'eventuale inosservanza di tale fase obbligatoria avrebbe effetti diversi [, come] (...) un ricorso per inadempimento dinanzi al giudice dell'Unione o (...) un ricorso contro le misure adottate dall'ANR dinanzi al giudice nazionale».
- 74 Con tale prima censura, la VodafoneZiggo sostiene, in sostanza, che, in tali punti dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha commesso un errore di diritto non riconoscendo che la comunicazione da parte della Commissione, a un'ANR, di osservazioni ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro equivale alla mancata adozione di una decisione di veto al progetto di misura notificata quale prevista al paragrafo 5, lettera a), di tale articolo, e, di conseguenza, equivale a una decisione di autorizzazione del progetto di misura, che comporta effetti giuridici obbligatori, mentre la Commissione deve tuttavia necessariamente adottare un atto ai sensi del paragrafo 3 o del paragrafo 5, lettera a), di detto articolo 7, al fine di concludere la procedura che sarebbe in corso dinanzi ad essa consentendo così all'ARN di adottare la misura in questione.
- 75 Al fine di valutare la fondatezza di tale censura, occorre quindi iniziare verificando se sia corretta la premessa sulla quale essa si fonda, vale a dire quella secondo cui un'ANR non può adottare il progetto di misura che essa ha messo a disposizione della Commissione, del BEREC e delle ANR degli altri Stati membri in applicazione della procedura prevista all'articolo 7 della direttiva quadro in mancanza di autorizzazione in tal senso della Commissione. A tal riguardo, occorre constatare che tale lettura della direttiva quadro, sostenuta dalla VodafoneZiggo, implica che la Commissione debba necessariamente agire in seguito a una notifica effettuata ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro. Occorre quindi fare riferimento a quanto previsto da tale articolo, che ha per oggetto il consolidamento del mercato interno delle comunicazioni elettroniche.

- 76 A tal riguardo, occorre rilevare che dalle disposizioni dell'articolo 7 della direttiva quadro risulta che, da un lato, la procedura stabilita da detto articolo non consiste, come sostiene la VodafoneZiggo, nella combinazione di due procedure distinte, l'una che si svolge a livello nazionale e l'altra a livello dell'Unione, ma consiste in un'unica procedura di consultazione e di collaborazione, che si svolge, inoltre, non tra la sola ANR che ha notificato un progetto di misura e la Commissione, ma tra questa ANR, la Commissione, nonché le ANR degli altri Stati membri e il BEREC. Inoltre, ne risulta che tale procedura è avviata dalla messa a disposizione, da parte dell'ANR, di un progetto di misura che soddisfa i criteri di cui al paragrafo 3, lettere a) e b), di tale articolo, e che essa si chiude con l'adozione del progetto di misura inizialmente comunicato, o con l'adozione di un progetto di misura modificato – il quale sarà stato allora in precedenza sottoposto nuovamente al meccanismo nazionale di consultazione e di trasparenza previsto all'articolo 6 della direttiva quadro, poi alla notifica prevista dal paragrafo 3 di tale articolo 7 – o con il ritiro del progetto, ove ciascuna di tali decisioni ricade nella competenza esclusiva dell'ARN interessata.
- 77 Ne consegue altresì, e soprattutto, che se, come correttamente constatato dal Tribunale al punto 62 dell'ordinanza impugnata, un'ANR, qualora intenda adottare una misura che soddisfa i criteri indicati all'articolo 7, paragrafo 3, lettere a) e b), della direttiva quadro, deve attuare la procedura stabilita da tale articolo 7, il combinato disposto di tale paragrafo 3 e del paragrafo 7 di detto articolo 7 stabilisce univocamente che la Commissione non è tenuta in ogni caso ad un obbligo di comunicare osservazioni all'ANR ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro e che, in assenza di osservazioni comunicate dalla Commissione allo scadere del termine di un mese previsto a detto paragrafo 3, l'ARN interessata può ragionevolmente adottare il progetto di misura di cui trattasi.
- 78 Di conseguenza, contrariamente a quanto sostenuto dalla VodafoneZiggo, la direttiva quadro non dimostra che le ANR non siano autorizzate ad adottare il progetto di misura notificato fintantoché la Commissione non si sia espressa ai sensi di quest'ultima disposizione e che, di conseguenza, la Commissione sia tenuta ad agire in risposta ad una notifica effettuata da un'ANR conformemente a quest'ultima.
- 79 Peraltro, occorre rilevare, anzitutto, che né il considerando 15 della direttiva quadro né il considerando 19 della direttiva 2009/140 consentono di ritenere che, nonostante l'assenza di disposizioni in tal senso nella direttiva quadro, la Commissione sia tenuta ad agire ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro.
- 80 Ne consegue che non può essere constatata alcuna contraddizione con il principio di leale cooperazione.
- 81 Per quanto riguarda, poi, l'affermazione secondo cui il solo fatto, per la Commissione, di lasciare scadere il termine previsto all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro senza comunicare osservazioni equivarrebbe già a un'autorizzazione per l'ARN di adottare il progetto di misura in questione, è sufficiente rilevare che essa è altresì fondata sulla premessa secondo cui un'autorizzazione della Commissione è necessaria affinché l'ANR possa adottare il progetto di misura di cui trattasi, la quale non trova un fondamento nella direttiva quadro.
- 82 Per quanto riguarda, infine, l'argomento secondo cui l'esistenza stessa della procedura stabilita all'articolo 7 della direttiva quadro restringe i poteri delle ANR, è sufficiente constatare che non può, in ogni caso, dimostrare l'esistenza di un errore di diritto commesso dal Tribunale per quanto riguarda la sua valutazione dei ruoli e delle rispettive competenze attribuiti da tale disposizione alle ANR e alla Commissione e, di conseguenza, quanto alla sua conclusione

secondo la quale una lettera di osservazioni comunicata dalla Commissione a una ANR ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro non costituisce una autorizzazione del progetto di misura di cui trattasi.

- 83 Poiché la prima censura della seconda parte del primo motivo si basa quindi su una premessa errata, essa deve essere respinta in quanto infondata.
- 84 In secondo luogo, nella parte in cui, con la censura esposta al punto 70 della presente sentenza, la VodafoneZiggo sostiene che, in ogni caso, dal punto di vista delle ANR, è evidente che la Commissione deve autorizzare i progetti di misure, cosicché, in realtà, osservazioni comunicate ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro producono gli effetti giuridici vincolanti di una decisione di autorizzazione, occorre rilevare che tale censura, al pari della prima, si pone in contrasto con la natura del procedimento di cui all'articolo 7, che, come si evince dall'analisi della prima censura della presente parte, non costituisce un procedimento di autorizzazione.
- 85 Inoltre, la prassi invocata dalla VodafoneZiggo corrisponde soltanto all'applicazione rispettosa, da parte delle ANR, dei termini e delle norme previsti dall'articolo 7 della direttiva quadro e non stabilisce quindi alcun obbligo da parte della Commissione di agire ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro o di autorizzare il progetto di misura notificato.
- 86 Pertanto, anche questa seconda censura è infondata e la seconda parte del primo motivo deve, di conseguenza, essere respinta.

Sulla terza parte del primo motivo

– Argomenti delle parti

- 87 Con la terza parte del suo primo motivo, la VodafoneZiggo afferma che il Tribunale ha commesso un errore di diritto qualificando l'atto controverso come «atto preparatorio». Anzitutto, contrariamente a quanto avrebbe statuito ai punti 107 e 108 dell'ordinanza impugnata, esisterebbero due procedimenti amministrativi distinti, vale a dire, uno a livello dell'Unione, che inizia con la notifica ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro e termina con l'adozione di una decisione della Commissione conformemente a tale paragrafo 3 o al paragrafo 4 del medesimo articolo, e una a livello nazionale, disciplinata dal diritto nazionale. Sebbene la chiusura del procedimento amministrativo a livello dell'Unione sia, secondo la VodafoneZiggo, giuridicamente necessaria ai fini della prosecuzione del procedimento nazionale, tale procedura a livello dell'Unione costituirebbe effettivamente una procedura distinta da quella seguita a livello nazionale. Infatti, queste due procedure sarebbero disciplinate da diritti diversi, gli attori principali sarebbero diversi e l'atto che pone fine al procedimento a livello dell'Unione costituirebbe una posizione finale della Commissione quale attore principale del procedimento a livello dell'Unione. Di conseguenza, il criterio risultante dalle sentenze dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione (60/81, EU:C:1981:264) e del 22 giugno 2000, Paesi Bassi/Commissione (C-147/96, EU:C:2000:335) sarebbe soddisfatto, in quanto, rifiutando di avviare un'indagine di seconda fase conformemente a tale paragrafo 4, la Commissione adotterebbe una posizione definitiva che chiude il procedimento a livello dell'Unione e autorizzerebbe l'ACM a proseguire il procedimento di adozione della misura.

- 88 Inoltre, i punti 109 e 111 dell'ordinanza impugnata sarebbero erronei in diritto nella parte in cui il Tribunale ha ivi affermato che il quadro normativo applicabile non mira a istituire una ripartizione di due competenze, ma sancisce il potere decisionale esclusivo delle ANR che è moderato solo dal diritto di veto della Commissione. Tale diritto di veto garantirebbe che la Commissione possa esercitare un controllo su ogni definizione del mercato e su ciascuna procedura di analisi del mercato di cui agli articoli 15 e 16 della direttiva quadro. Pertanto, le ANR disporrebbero di un potere decisionale limitato, dovendo queste ultime redigere le loro misure in modo tale che esse non siano oggetto di un siffatto veto. La questione se la Commissione abbia fatto uso del suo potere di veto nel caso di specie non sarebbe pertinente, dal momento che è l'esistenza stessa di tale potere che conduce ad una ripartizione di due competenze e ad una separazione di due procedimenti amministrativi.
- 89 Infine, al punto 112 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale avrebbe erroneamente ritenuto che l'efficacia del processo decisionale previsto dalla direttiva quadro presupponga necessariamente un controllo giurisdizionale unico, esercitato soltanto quando sono state adottate le misure previste dall'ANR. La conseguenza dell'irricevibilità del ricorso di annullamento proposto avverso una lettera di osservazioni ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro sarebbe quella di impedire qualsiasi controllo giurisdizionale. Infatti, come sarebbe dimostrato nell'ambito del terzo motivo, escludendo dal sindacato giurisdizionale la decisione della Commissione di non esercitare il suo veto, tale decisione potrebbe semplicemente non essere esaminata, il che pregiudicherebbe l'obiettivo perseguito dal Tribunale in quanto, in tal modo, il processo decisionale diviene meno effettivo.
- 90 La Commissione sostiene che tale motivo è infondato.

– *Giudizio della Corte*

- 91 Per quanto riguarda la prima e la seconda censura della presente parte, dirette contro i punti da 107 a 109 e 111 dell'ordinanza impugnata, occorre constatare che la VodafoneZiggo fonda tali censure sulla premessa secondo la quale il procedimento di cui all'articolo 7 della direttiva quadro si scompone in due procedimenti amministrativi distinti, uno dei quali sarebbe un procedimento di autorizzazione del progetto di misura notificato, che si svolge a livello dell'Unione ed è controllato dalla Commissione.
- 92 Tuttavia, dall'analisi della seconda parte del presente motivo risulta che tale premessa è errata.
- 93 Per quanto riguarda la terza censura della presente parte, con la quale la VodafoneZiggo critica il punto 112 dell'ordinanza impugnata, occorre constatare che, a sostegno di quest'ultima, la VodafoneZiggo rinvia all'argomento da essa esposto nel terzo motivo della sua impugnazione.
- 94 Alla luce di quanto precede, occorre respingere le prime due censure della presente parte in quanto infondate e, per quanto riguarda la terza censura di quest'ultima, rinviare all'analisi di cui ai punti da 136 a 154 della presente sentenza.

Sulla quarta parte del primo motivo

– Argomenti delle parti

- 95 Con la quarta parte del suo primo motivo, la VodafoneZiggo fa valere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto in quanto, al punto 88 dell'ordinanza impugnata, si è discostato dalla qualificazione data dalla Commissione all'atto controverso rilevando che l'uso del termine «decisione» nel titolo dell'oggetto dell'atto controverso è inappropriato. Tale atto sarebbe destinato, presentato e formato per costituire una decisione e, pertanto, per produrre effetti giuridici, come risulterebbe dal suo titolo e dal codice di documento «C». Modificando la qualificazione data dall'istituzione stessa ad una posizione che essa adotta, il Tribunale avrebbe ecceduto la propria competenza in materia di sindacato giurisdizionale. Il registro pubblico, tenuto dalla Commissione, dei documenti relativi agli articoli 7 e 7 bis della direttiva quadro rivelerebbe, inoltre, che la Commissione ha costantemente qualificato come «decisioni» le lettere inviate ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, di quest'ultima. In ogni caso, dato che nulla indica che la Commissione abbia ritenuto che l'impiego del termine «decisione» fosse inadeguato, solo tale elemento dovrebbe essere pertinente ai fini della valutazione delle sue intenzioni quanto agli effetti giuridici dell'atto controverso.
- 96 Secondo la Commissione, tale parte deve essere respinta in quanto infondata.

– Giudizio della Corte

- 97 Ai sensi di una giurisprudenza costante della Corte, per stabilire se un determinato atto costituisca un «atto impugnabile», ai sensi dell'articolo 263 TFUE, occorre tener conto della sostanza stessa di tale atto, dato che la forma in cui esso è stato adottato è, in linea di principio, irrilevante al riguardo. Pertanto, in linea di principio, non incide sulla qualificazione dell'atto interessato il fatto che esso soddisfi o meno talune esigenze formali o che sia o meno designato quale «decisione» (v., in tal senso, sentenze del 17 luglio 2008, Athinaiki Techniki/Commissione, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punti 43 e 44 nonché giurisprudenza ivi citata, e del 18 novembre 2010, NDSHT/Commissione, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punto 47).
- 98 Per contro, conformemente alla giurisprudenza già menzionata ai punti 46 e 47 della presente sentenza, sono considerati atti impugnabili, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, tutti i provvedimenti, a prescindere dalla loro forma, adottati dalle istituzioni dell'Unione, intesi alla produzione di effetti giuridici vincolanti, effetti che devono essere valutati in funzione di criteri oggettivi, quali il contenuto dell'atto di cui trattasi, tenendo conto, se del caso, del contesto dell'adozione di quest'ultimo, nonché dei poteri dell'istituzione autrice.
- 99 Nel caso di specie, al punto 88 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale, come indicato dalla VodafoneZiggo, ha effettivamente rilevato che il termine «decisione» era utilizzato «nel titolo dell'oggetto dell'atto controverso», pur considerando tuttavia che si trattava di un «utilizzo inappropriato di tale termine». Tuttavia, dalla giurisprudenza ricordata al punto precedente della presente sentenza risulta che tale titolo – che figura peraltro, come rilevato dal Tribunale nello stesso punto, nel solo oggetto dell'atto controverso, il quale precisava inoltre che si trattava di «osservazioni di cui all'articolo 7, paragrafo 3, della [direttiva quadro]» – non era determinante per valutare se l'atto controverso potesse essere qualificato come «atto impugnabile» ai sensi dell'articolo 263 TFUE. Pertanto, il Tribunale non è incorso in un errore di diritto quando, nella sua analisi del contenuto dell'atto controverso, effettuata ai punti da 86 a 105 dell'ordinanza

impugnata, ha, in sostanza, escluso il termine utilizzato nel titolo dell'oggetto di tale atto e ha fatto prevalere la sostanza di quest'ultimo al fine di suffragare la sua conclusione secondo cui detto atto non produceva effetti giuridici vincolanti.

100 Ne discende che questa quarta parte del primo motivo dev'essere respinta.

Sulla quinta parte del primo motivo

– Argomenti delle parti

101 Con la quinta parte del suo primo motivo, la VodafoneZiggo fa valere che, al punto 104 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale non ha giustificato la sua affermazione secondo cui l'oggetto dell'atto controverso è «privo di pertinenza per quanto riguarda gli effetti giuridici». Al fine di determinare se un atto produca effetti giuridici, occorrerebbe, in particolare, esaminarne la sostanza e il contenuto. Orbene, l'autorizzazione di una misura incontestabilmente contraria al contesto normativo applicabile, come quella prevista dall'ACM nel caso di specie, avrebbe effetti giuridici chiari, più che nel caso di una misura il cui contenuto è meno essenziale, come quello di cui si trattava nella causa che ha dato luogo all'ordinanza del Tribunale del 12 dicembre 2007, Vodafone España e Vodafone Group/Commissione (T-109/06, EU:T:2007:384).

102 La Commissione sostiene che tale parte del motivo è infondata.

– Giudizio della Corte

103 Al punto 104 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha indicato che «[i]n terzo luogo e in ogni caso, va rilevato che le differenze relative all'oggetto dei commenti della Commissione e la sussistenza di divergenze rispetto ai documenti di orientamento, dedotte dalla [VodafoneZiggo], sono irrilevanti ai fini degli effetti giuridici delle osservazioni trasmesse a una ANR ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro».

104 Tale punto si inserisce nella parte dell'ordinanza impugnata, sviluppata ai punti da 97 a 105 della stessa, nella quale il Tribunale si è pronunciato sugli argomenti dedotti dalla VodafoneZiggo al fine di escludere l'applicazione, nel caso di specie, degli insegnamenti tratti dall'ordinanza del 12 dicembre 2007, Vodafone España e Vodafone Group/Commissione (T-109/06, EU:T:2007:384).

105 Con quest'ultima ordinanza, il Tribunale aveva respinto in quanto irricevibile un ricorso diretto all'annullamento della decisione asseritamente contenuta in una lettera della Commissione indirizzata a una ANR sulla base dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2002/21, disposizione ripresa, in sostanza, all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro. Come risulta dal punto 98 dell'ordinanza impugnata, la VodafoneZiggo aveva sostenuto, in tale contesto, in particolare, che le osservazioni contenute in tale lettera, vertenti sull'analisi economica del significativo potere di mercato, avrebbero costituito riserve meno fondamentali quanto al progetto di misura comunicato dalla ANR interessata in tale causa rispetto alle osservazioni comunicate nel caso di specie, riguardanti la definizione di mercato e le misure correttive previste dall'ACM. Secondo la VodafoneZiggo, tali differenze quanto all'oggetto delle osservazioni formulate dalla Commissione in tali rispettivi atti giustificavano la distinzione tra la presente causa e quella che ha dato luogo a detta ordinanza del 12 dicembre 2007, Vodafone España e Vodafone Group/Commissione (T-109/06, EU:T:2007:384).

- 106 Risulta quindi da una lettura complessiva dell'ordinanza impugnata che, al punto 104 di quest'ultima, il Tribunale non ha affermato che la sostanza o il contenuto dell'atto controverso possa essere ignorato quando si tratta di valutarne gli effetti giuridici vincolanti eventuali, ma ha semplicemente constatato che il fatto che le osservazioni formulate in quest'ultimo vertano su una materia diversa da quella su cui vertevano le osservazioni contenute nella lettera di cui trattasi nella causa che ha dato luogo all'ordinanza del 12 dicembre 2007, Vodafone España e Vodafone Group/Commissione (T-109/06, EU:T:2007:384), non era rilevante a tal fine, tanto più che tali osservazioni sono state esaminate ai punti da 88 a 105 dell'ordinanza impugnata.
- 107 Poiché tale quinta parte si basa quindi su una lettura erronea dell'ordinanza impugnata, essa deve essere respinta in quanto infondata. Di conseguenza, il presente motivo deve essere respinto in toto.

Sul secondo motivo

Argomenti delle parti

- 108 Con il suo secondo motivo, suddiviso in due parti, la VodafoneZiggo sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di procedura omettendo di rispondere ad argomenti determinanti per l'esito della controversia, in quanto essi dimostrano, a suo avviso, l'impugnabilità, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, dell'atto controverso.
- 109 In primo luogo, il Tribunale non avrebbe risposto al suo argomento secondo cui, con tale atto, la VodafoneZiggo è stata privata della possibilità che il BEREC formuli osservazioni nel corso dell'indagine di cui all'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva quadro, in cui tale organo svolgerebbe un ruolo significativo, supplementare e diverso da quello che avrebbe svolto nell'ambito del paragrafo 3 di tale articolo, il che implicherebbe il godimento di diritti procedurali che devono essere tutelati. Al punto 75 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale si sarebbe limitato ad affermare che una siffatta indagine non è necessaria per consentire al BEREC di esprimere la sua posizione. L'argomento dinanzi ad esso sostenuto sarebbe tuttavia stato che, anche se il BEREC non è tenuto a presentare osservazioni ai sensi di tale articolo 7, paragrafo 4, tale circostanza è irrilevante, in quanto il diritto processuale in questione è già pregiudicato quando il BEREC è privato ab initio di ogni possibilità di presentare osservazioni in applicazione di tale disposizione, come avverrebbe nel caso in cui la Commissione adotti un atto ai sensi del paragrafo 3 di detto articolo.
- 110 In secondo luogo, il Tribunale avrebbe omissso di rispondere all'argomento secondo cui il fatto di essere stato sentito a livello nazionale o durante la prima fase del procedimento a livello dell'Unione non può rimediare al fatto che l'atto controverso pone fine alla possibilità di essere ascoltato nel corso di un'indagine effettuata conformemente all'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva quadro. Al punto 68 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale avrebbe rilevato che si è svolta una procedura di consultazione nazionale e che quella a livello dell'Unione riguarda esclusivamente le relazioni tra, da un lato, la ANR interessata e, dall'altro, la Commissione, le altre ANR e il BEREC. Al punto 69 dell'ordinanza impugnata, esso avrebbe tuttavia riconosciuto la prassi costante della Commissione consistente nell'invitare le parti interessate a presentare le loro osservazioni, sebbene la direttiva quadro non lo imponga. Inoltre, ciascuna di tali possibilità avrebbe potuto condurre ad un esito diverso della procedura di consultazione a livello dell'Unione. L'ordinanza impugnata tacerebbe al riguardo. Il fatto di essere ascoltati in fasi successive, come nell'ambito del ricorso di cui all'articolo 4 della direttiva quadro o nell'ambito di una nuova

procedura di consultazione, come suggerirebbe il Tribunale ai punti 70 e 71 dell'ordinanza impugnata, potrebbe non intervenire in tempo utile per consentire la tutela dei diritti degli interessati.

111 Secondo la Commissione, detto secondo motivo è infondato.

Giudizio della Corte

112 Poiché la VodafoneZiggo critica il Tribunale per aver omesso di rispondere a due argomenti che gli erano stati presentati, occorre constatare che, con questo secondo motivo, la VodafoneZiggo addebita al Tribunale di aver violato il suo obbligo di motivare l'ordinanza impugnata.

113 Secondo costante giurisprudenza della Corte, la motivazione di una sentenza o di un'ordinanza deve far apparire in modo chiaro e non equivoco il ragionamento del Tribunale, in modo tale da consentire agli interessati di conoscere le ragioni della decisione adottata e alla Corte di esercitare il proprio sindacato giurisdizionale (sentenze dell'8 maggio 2013, *Eni/Commissione*, C-508/11 P, EU:C:2013:289, punto 74 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 13 dicembre 2018, *Unione europea/Kendrion*, C-150/17 P, EU:C:2018:1014, punto 80). L'obbligo di motivazione gravante sul Tribunale, tuttavia, non impone a quest'ultimo di fornire una spiegazione che ripercorra esaustivamente e uno per uno tutti i ragionamenti svolti dalle parti della controversia, sicché la motivazione può essere implicita, a condizione che consenta agli interessati di conoscere le ragioni per le quali il Tribunale ha respinto i loro argomenti ed alla Corte di disporre degli elementi sufficienti per esercitare il suo controllo (sentenze del 7 gennaio 2004, *Aalborg Portland e a./Commissione*, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P e C-219/00 P, EU:C:2004:6, punto 372, nonché dell'11 settembre 2014, *MasterCard e a./Commissione*, C 382/12 P, EU:C:2014:2201, punto 189).

114 Nel caso di specie, per quanto riguarda, in primo luogo, l'argomento esposto al punto 109 della presente sentenza, il Tribunale ha indicato, al punto 75 dell'ordinanza impugnata, che «[s]otto un primo profilo (...) l'avvio della seconda fase della procedura di consultazione europea non è necessaria per consentire al BEREC di condividere la propria posizione sul progetto di misure, dal momento che, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro, quest'ultimo può, sin dalla prima fase, trasmettere le proprie osservazioni all'ANR di cui trattasi nello stesso termine di un mese che si applica senza alcuna distinzione alle ANR e alla Commissione».

115 Non si tratta, tuttavia, del solo punto dell'ordinanza impugnata vertente sull'argomento che la VodafoneZiggo aveva presentato al Tribunale in merito all'asserita rilevanza del ruolo svolto dal BEREC nell'ambito dell'articolo 7 della direttiva quadro al fine di valutare la ricevibilità del suo ricorso, come indica l'utilizzo dell'espressione «sotto un primo profilo» all'inizio di quest'ultimo. Infatti, tale argomento è stato esaminato dal Tribunale ai punti da 74 a 79 dell'ordinanza impugnata.

116 Infatti, al punto 74 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha considerato che «il BEREC può certamente essere coinvolto nella seconda fase della procedura di consultazione europea, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 5, della direttiva quadro [; t]uttavia, ciò non implica la sussistenza di diritti processuali della [VodafoneZiggo] che dovrebbero essere tutelati nell'ambito di un ricorso ai sensi dell'articolo 263 TFUE».

- 117 A sostegno di tale considerazione, oltre alla constatazione effettuata al punto 75 di tale ordinanza, il Tribunale ha rilevato, al punto 76 di quest'ultima, che «[s]otto un secondo profilo, la distinzione operata dalla [VodafoneZiggo] tra le osservazioni che il BEREC può rendere su un progetto di misure nell'ambito della prima fase della procedura di consultazione europea, e il parere che tale organismo può emettere nella seconda fase della procedura di consultazione europea, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 5, della direttiva quadro, è inconferente».
- 118 A tal riguardo, il Tribunale ha precisato, al punto 77 di detta ordinanza, che «il parere del BEREC nella seconda fase della procedura di consultazione europea concerne l'atto di avvio della seconda fase della procedura di consultazione europea della Commissione e le riserve ivi espresse, piuttosto che il progetto di misure di per sé come avviene durante la prima fase [; t]uttavia, tali due scambi riguardano, in ultima analisi, il progetto di misure reso accessibile dall'ANR interessata».
- 119 Al punto 78 di quest'ultima, esso ha aggiunto che, «[p]er lo stesso motivo, è irrilevante che la Commissione, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 5, della direttiva quadro, debba considerare “con la massima attenzione” il parere del BEREC» e che «[i]noltre, tale requisito non è pertinente, dal momento che la Commissione deve sempre tenere “nel massimo conto i pareri, le raccomandazioni, gli orientamenti, la consulenza o la migliore prassi regolamentare adottati dal BEREC”, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1211/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, che istituisce [l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC)] e l'Ufficio (GU 2009, L 337, pag. 1)». Esso ne ha dedotto, sempre al punto 78, che «[p]ertanto, dal momento che il BEREC formulerebbe le proprie osservazioni prima della Commissione nell'ambito della prima fase della procedura di consultazione europea, quest'ultima dovrebbe comunque tenerle nel massimo conto».
- 120 Il Tribunale ha infine rilevato, al punto 79 dell'ordinanza impugnata, che «[s]otto un terzo profilo, la partecipazione, nell'ambito della seconda fase della procedura di consultazione europea, del BEREC, organismo istituzionale indipendente dalle parti interessate, è irrilevante ai fini della tutela di asseriti diritti processuali della ricorrente».
- 121 Orbene, così operando, e in particolare con le considerazioni esposte ai punti da 76 a 78 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha implicitamente, ma necessariamente, respinto l'argomento della VodafoneZiggo secondo cui il fatto che essa sia privata della possibilità che il BEREC formulasse osservazioni ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva quadro avrebbe consentito di constatare una violazione di diritto processuale che doveva essere salvaguardata dal giudice dell'Unione.
- 122 Infatti, dal momento che tale eventuale partecipazione del BEREC alla fase del procedimento di cui all'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva quadro non presenta, secondo tali punti dell'ordinanza impugnata, alcuna differenza sostanziale rispetto all'eventuale partecipazione di tale organo prevista al paragrafo 3 di tale articolo, ne derivava necessariamente che tale argomento era respinto, dato che, secondo il Tribunale, nessun «beneficio supplementare» poteva essere procurato ad una parte interessata dalla partecipazione del BEREC ad un'eventuale seconda fase, poiché, in ogni caso, tale partecipazione non si sarebbe distinta, nella sua sostanza o nei suoi effetti, dalla partecipazione di cui all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro.
- 123 Di conseguenza, l'asserita violazione dell'obbligo di motivazione, esposta al punto 109 della presente sentenza, non è dimostrata.

- 124 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'argomento esposto al punto 110 della presente sentenza, occorre constatare che il Tribunale ha rilevato, al punto 68 dell'ordinanza impugnata, che «la procedura di consultazione europea come concepita dalla direttiva quadro, che sia nella prima sia nella seconda fase, riguarda esclusivamente le relazioni tra l'ANR interessata, da un lato, e la Commissione, le altre ANR e il BEREC, dall'altro, dal momento che la direttiva quadro nulla dice in ordine ad un'eventuale partecipazione delle parti interessate a livello dell'Unione».
- 125 Tuttavia, al punto 69 di tale ordinanza, il Tribunale non ha riconosciuto, come sostiene la VodafoneZiggo, una prassi costante della Commissione consistente nell'invitare le parti interessate a presentare le loro osservazioni, ma ha indicato che «sebbene la Commissione [seguisse] la prassi (...) di invitare le parti interessate a presentare le loro osservazioni, nessuna disposizione della direttiva quadro le impone di organizzare una consultazione delle parti interessate a livello dell'Unione [e la Commissione] potrebbe venire a conoscenza delle osservazioni delle parti interessate ottenute a livello nazionale in occasione della consultazione pubblica preliminare alla procedura di consultazione europea».
- 126 A tal riguardo, al punto 70 di detta ordinanza esso precisa che, «quando la direttiva quadro prevede una partecipazione ulteriore delle parti interessate, l'articolo 7, paragrafo 6 (...) della direttiva quadro preved[e] che sia l'ANR interessata a organizzare, a livello nazionale, una nuova consultazione pubblica, a norma dell'articolo 6 della direttiva quadro». Inoltre, ai punti 71 e 72 di quest'ultima, esso ha rilevato che, «[n]el contesto normativo istituito dalla direttiva quadro, le misure che incidono sugli interessi delle imprese attive nel settore delle comunicazioni elettroniche sono adottate dalle ANR nazionali, e non dalla Commissione, e devono (...) essere oggetto di un ricorso effettivo a livello nazionale», cosicché i diritti processuali delle parti interessate possono essere tutelati dinanzi ai giudici nazionali.
- 127 Alla luce dei suesposti elementi, non si può ritenere che il Tribunale sia venuto meno al suo obbligo di motivare il rigetto dell'argomento dedotto dalla VodafoneZiggo, secondo il quale il fatto di essere sentito nell'ambito dell'articolo 6, dell'articolo 7, paragrafo 3, o dell'articolo 4 della direttiva quadro non può rimediare all'impossibilità di essere sentiti nell'ambito dell'articolo 7, paragrafo 4, della stessa.
- 128 Infatti, poiché il Tribunale non ha riconosciuto che la prassi invocata dalla VodafoneZiggo era dimostrata, essendo quest'ultima prevista soltanto a titolo ipotetico, e avendo peraltro constatato che la direttiva quadro non prevede la possibilità per le parti interessate di essere ascoltate nell'ambito della procedura di consultazione e di collaborazione tra le ANR, la Commissione e il BEREC prevista al suo articolo 7, il rigetto di tale argomento ne derivava necessariamente, dal momento che, in assenza di qualsiasi diritto in tal senso previsto da detto articolo 7, esso non può essere violato con l'adozione dell'atto controverso. Di conseguenza, non occorre che il Tribunale si pronunci espressamente su di esso.
- 129 Di conseguenza, nemmeno l'asserita violazione dell'obbligo di motivazione, esposta al punto 110 della presente sentenza, è dimostrata e, poiché nessuna delle due parti del presente motivo è fondata, quest'ultimo dev'essere respinto.

Sul terzo motivo

Argomenti delle parti

- 130 Con il suo terzo motivo, la VodafoneZiggo afferma che il Tribunale ha commesso un errore di diritto dichiarando che il suo diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva non era violato dal fatto che il suo ricorso era stato dichiarato irricevibile, mentre l'interpretazione della direttiva quadro effettuata dal Tribunale nell'ordinanza impugnata crea un conflitto tra quest'ultima e l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).
- 131 In primo luogo, le condizioni di ricevibilità previste dal Trattato FUE dovrebbero essere interpretate, secondo la giurisprudenza della Corte, alla luce del diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva. Orbene, il Tribunale si sarebbe limitato ad affermare, al punto 114 dell'ordinanza impugnata, che il diritto a un ricorso effettivo non può escludere i requisiti di ricevibilità previsti dall'articolo 263 TFUE, senza spiegare come esso concili la sua constatazione di irricevibilità con tale giurisprudenza.
- 132 In secondo luogo, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale ai punti 115 e 116 dell'ordinanza impugnata, la possibilità per la VodafoneZiggo di adire un giudice nazionale che possa esso stesso adire la Corte in via pregiudiziale non potrebbe, nel caso di specie, rimediare all'assenza di una tutela giurisdizionale effettiva a livello dell'Unione. Tale giudice non sarebbe competente a statuire sull'atto controverso e non sarebbe neppure evidente che esso interroghi la Corte in merito alla validità di un tale atto né che una siffatta domanda sia ricevibile.
- 133 In terzo luogo, la possibilità, rilevata dal Tribunale al punto 117 dell'ordinanza impugnata, di proporre un ricorso avverso una decisione della Commissione che oppone un veto ad una misura nazionale non risponderebbe alla questione se i diritti fondamentali della VodafoneZiggo siano violati qualora un atto della Commissione adottato in applicazione dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro non possa essere impugnato in forza dell'articolo 263 TFUE.
- 134 In quarto luogo, la proposizione di un ricorso dinanzi a un giudice nazionale avverso la decisione dell'ACM non consentirebbe di porre rimedio all'illegittimità dell'atto controverso. Per contro, abbandonare tale contenzioso ai soli giudici nazionali aggraverebbe la violazione del diritto della VodafoneZiggo ad un ricorso effettivo. Affermando, ai punti 118 e 119 dell'ordinanza impugnata, che un siffatto giudice potrebbe adire la Corte in via pregiudiziale, il Tribunale non avrebbe tenuto conto dell'argomento della VodafoneZiggo secondo cui il peso rilevante attribuito ad un atto della Commissione nell'ambito di procedimenti nazionali può avere l'effetto di influenzare la soluzione della controversia nazionale nonché la decisione di tale giudice di sottoporre alla Corte un rinvio pregiudiziale o meno. Inoltre, affermando, nello stesso punto 118, che la valutazione dei giudici nazionali non può condurre a conferire a un atto adottato da un'istituzione dell'Unione effetti giuridici vincolanti che il diritto dell'Unione non gli riconosce, il Tribunale avrebbe nuovamente ignorato che la condizione relativa all'esistenza di effetti giuridici vincolanti deve essere interpretata alla luce dei diritti fondamentali della VodafoneZiggo.
- 135 La Commissione ritiene tale motivo infondato.

Giudizio della Corte

- 136 Nella parte in cui, con tale terzo motivo, nonché, in sostanza, con la terza censura della terza parte del suo primo motivo, la VodafoneZiggo afferma, in primo luogo, che il Tribunale ha omesso di interpretare la direttiva quadro e, di conseguenza, di valutare la ricevibilità del suo ricorso alla luce del suo diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva garantito dall'articolo 47 della Carta, violando in tal modo tale articolo, occorre ricordare che detto articolo 47 non ha lo scopo di modificare il sistema di controllo giurisdizionale previsto dai Trattati e, in particolare, le norme relative alla ricevibilità dei ricorsi proposti direttamente dinanzi al giudice dell'Unione, come si evince parimenti dalle spiegazioni relative allo stesso articolo 47, che devono, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, terzo comma, TUE e all'articolo 52, paragrafo 7, della Carta, essere prese in considerazione ai fini della sua interpretazione (sentenze del 28 aprile 2015, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punto 43 nonché giurisprudenza ivi citata, e del 25 ottobre 2017, Romania/Commissione, C-599/15 P, EU:C:2017:801, punto 68 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 137 In tal senso, come correttamente ricordato dal Tribunale al punto 114 dell'ordinanza impugnata, se i requisiti di ricevibilità previsti dall'articolo 263 TFUE devono essere interpretati alla luce del diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva, tale lettura non può peraltro giungere ad escludere l'applicazione di dette condizioni, che sono esplicitamente imposte dal Trattato FUE (v., in tal senso, sentenze del 28 aprile 2015, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punto 44 e giurisprudenza ivi citata, e del 13 marzo 2018, Industrias Químicas del Vallés/Commissione, C-244/16 P, EU:C:2018:177, punto 101).
- 138 Pertanto, l'interpretazione della nozione di «atto impugnabile» ai sensi dell'articolo 263 TFUE, alla luce dell'articolo 47 della Carta non può condurre a escludere questo requisito senza eccedere le competenze attribuite dal Trattato ai giudici dell'Unione [v., in tal senso, sentenze del 25 ottobre 2017, Romania/Commissione, C-599/15 P, EU:C:2017:801, punto 68 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 9 luglio 2020, Repubblica ceca/Commissione, C-575/18 P, EU:C:2020:530, punto 52].
- 139 Orbene, ciò avverrebbe appunto nel caso in cui fosse consentito ad un ricorrente, quale la VodafoneZiggo, di proporre un ricorso di annullamento contro un atto che non costituisce un atto impugnabile, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, in quanto, alla luce del contesto nel quale è stato adottato, del suo contenuto e del suo carattere preparatorio, quest'ultimo non produce effetti giuridici vincolanti, come dichiarato dal Tribunale, in sostanza, ai punti da 28 a 112 dell'ordinanza impugnata, di cui la VodafoneZiggo, nell'ambito della presente impugnazione, non ha contestato la fondatezza in diritto, o non è riuscita a dimostrare l'erroneità in diritto.
- 140 Inoltre, dall'ordinanza impugnata risulta che, contrariamente a quanto sostenuto dalla VodafoneZiggo, il Tribunale ha ben spiegato in che modo la sua constatazione secondo cui il ricorso di tale società doveva essere respinto in quanto irricevibile era compatibile con il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva garantito dall'articolo 47 della Carta.
- 141 Infatti, al punto 115 di tale ordinanza, il Tribunale ha rilevato che l'articolo 4 della direttiva quadro obbliga gli Stati membri a istituire un meccanismo di ricorso contro le decisioni delle ANR, organizzando in tal modo un sistema di tutela giurisdizionale completo, circostanza che la Corte ha peraltro già constatato (v., in tal senso, sentenza del 22 gennaio 2015, T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, punti 33 e 34 nonché giurisprudenza citata). A tal riguardo, esso ha precisato, da una parte, al punto 116 di detta ordinanza, che, quando il ruolo della Commissione è

limitato, come nel caso di specie, alla trasmissione di osservazioni ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro, che conduce, in linea di principio, all'adozione di una decisione da parte dell'ANR interessata, il diritto di ricorso è esperibile avverso tale decisione dinanzi al giudice nazionale interessato, il quale può allora, conformemente all'articolo 267 TFUE, sottoporre alla Corte in via pregiudiziale questioni relative al quadro normativo dell'Unione applicabile a una determinata situazione, e d'altra parte, al punto 117 della stessa ordinanza, che, se la Commissione esercita il proprio diritto di veto di cui all'articolo 7, paragrafo 5, lettera a), della direttiva quadro, la procedura porta allora, a suo avviso, all'adozione di un atto dell'Unione che produce effetti giuridici vincolanti, e in tal caso sorge un diritto di ricorso dinanzi al giudice dell'Unione ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

- 142 Ne discende che la prima parte del primo motivo dev'essere respinta.
- 143 Ove la VodafoneZiggo afferma, in secondo luogo, che, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale ai punti 115 e 116 dell'ordinanza impugnata, la possibilità per un giudice nazionale di adire la Corte in via pregiudiziale non consente di garantirle una tutela giurisdizionale effettiva a livello dell'Unione, occorre ricordare che il controllo giurisdizionale del rispetto dell'ordinamento giuridico dell'Unione è garantito, come risulta dall'articolo 19, paragrafo 1, TUE, non solo dalla Corte, ma anche dai giudici degli Stati membri. Infatti, il Trattato FUE, mediante gli articoli 263 e 277, da un lato, e l'articolo 267, dall'altro, ha istituito un sistema completo di rimedi giurisdizionali e di procedure inteso a garantire il controllo della legittimità degli atti dell'Unione, affidandolo al giudice dell'Unione (sentenze del 28 aprile 2015, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punto 45 e giurisprudenza ivi citata, e del 13 marzo 2018, Industrias Químicas del Vallés/Commissione, C-244/16 P, EU:C:2018:177, punto 102). Inoltre, il rinvio pregiudiziale per accertamento di validità costituisce, al pari del ricorso di annullamento, uno strumento del controllo di legittimità degli atti dell'Unione (sentenze del 28 aprile 2015, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punto 47 e giurisprudenza ivi citata, e del 13 marzo 2018, Industrias Químicas del Vallés/Commissione, C-244/16 P, EU:C:2018:177, punto 104).
- 144 A tale riguardo, occorre sottolineare che, quando un giudice nazionale ritiene che uno o più motivi di invalidità di un atto dell'Unione dedotti dalle parti o, eventualmente, sollevati d'ufficio, siano fondati, esso deve sospendere il procedimento e investire la Corte di un rinvio pregiudiziale per accertamento di validità, essendo quest'ultima l'unica competente a dichiarare l'invalidità di un atto dell'Unione (sentenze del 28 aprile 2015, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punto 48 e giurisprudenza ivi citata, e del 13 marzo 2018, Industrias Químicas del Vallés/Commissione, C-244/16 P, EU:C:2018:177, punto 105), e che l'articolo 267 TFUE attribuisce alla Corte la competenza a statuire, in via pregiudiziale, sulla validità e l'interpretazione degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione, senza alcuna eccezione (sentenze del 13 dicembre 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, punto 8, e del 20 febbraio 2018, Belgio/Commissione, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punto 44), ove quest'ultima giurisprudenza è stata inoltre richiamata dal Tribunale al punto 116 dell'ordinanza impugnata.
- 145 La circostanza, addotta dalla VodafoneZiggo, che non sarebbe certo che il giudice nazionale investito di un ricorso avverso una decisione dell'ANR adottata in esito al procedimento previsto all'articolo 7 della direttiva quadro interPELLI la Corte in via pregiudiziale non può fondare utilmente la sua posizione.

- 146 È pur vero che non basta che una parte sostenga che la controversia pone una questione di validità del diritto dell'Unione perché il giudice interessato sia obbligato a ritenere configurabile una questione sollevata ai sensi dell'articolo 267 TFUE. In particolare, per quanto riguarda i giudici le cui decisioni sono impugnabili con un ricorso giurisdizionale di diritto interno, la Corte ha statuito che essi possono esaminare la validità dell'atto dell'Unione contestato e, se non ritengono fondati i motivi di invalidità che le parti invocano dinanzi ad essi, respingere detti motivi concludendo nel senso della piena validità dell'atto. Infatti, così agendo, essi non mettono in questione l'esistenza dell'atto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 10 gennaio 2006, IATA e ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, punti 28 e 29 nonché giurisprudenza citata).
- 147 Per contro, come risulta altresì dalla giurisprudenza ricordata al punto 144 della presente sentenza, ciascuna parte ha il diritto, nell'ambito di un procedimento nazionale, di far valere, dinanzi al giudice adito, l'invalidità di un atto dell'Unione e di indurre tale giudice, che non è competente ad accertare esso stesso una siffatta invalidità, a interrogare al riguardo la Corte mediante una questione pregiudiziale (sentenza del 27 novembre 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).
- 148 Inoltre, la circostanza che il giudice nazionale abbia il potere di determinare le questioni che sottopone alla Corte è inerente al sistema dei mezzi di ricorso voluto dal Trattato FUE e non costituisce un argomento idoneo a giustificare un'interpretazione estensiva delle condizioni di ricevibilità previste dall'articolo 263 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 21 maggio 1987, Union Deutsche Lebensmittelwerke e a./Commissione, 97/85, EU:C:1987:243, punto 12).
- 149 Occorre inoltre rilevare che l'argomento dedotto dalla VodafoneZiggo equivale a negare la capacità dei giudici nazionali di contribuire al rispetto dell'ordinamento giuridico dell'Unione, sebbene sia pacifico che il controllo giurisdizionale del rispetto di tale ordinamento giuridico è garantito, come risulta dall'articolo 19, paragrafo 1, TUE e come già ricordato al punto 143 della presente sentenza, non solo dalla Corte, ma anche dai giudici degli Stati membri, e che questi ultimi svolgono, in collaborazione con la Corte, una funzione comune ad essi attribuita al fine di garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati [v., in tal senso, parere 1/09 (Accordo relativo alla creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti), dell'8 marzo 2011, EU:C:2011:123, punti 66 e 69, nonché sentenza del 3 ottobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punti 90 e 99]. Tale argomento non può pertanto essere accolto.
- 150 Alla luce di tali elementi, il Tribunale non è incorso in alcun errore di diritto dichiarando, in sostanza, ai suddetti punti 115 e 116, che la possibilità per la VodafoneZiggo di adire un giudice nazionale con un ricorso diretto contro la decisione dell'ANR adottata a seguito della comunicazione, da parte della Commissione, di osservazioni ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva quadro garantiva che il suo diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, ai sensi dell'articolo 47 della Carta, fosse rispettato, anche se il suo ricorso proposto dinanzi al Tribunale, inteso all'annullamento dell'atto controverso, era irricevibile.
- 151 In terzo luogo, per quanto riguarda la censura esposta al punto 133 della presente sentenza, è sufficiente rilevare che, contrariamente a quanto sostenuto dalla VodafoneZiggo, il Tribunale si è effettivamente pronunciato sulla questione se il diritto di quest'ultima ad una tutela giurisdizionale effettiva sia violato a causa dell'irricevibilità del suo ricorso presentato dinanzi al Tribunale e che, come risulta dai punti da 136 a 150 della presente sentenza, il Tribunale ha correttamente dichiarato che ciò non si verifica nel caso di specie, ove il punto 117 dell'ordinanza impugnata, contestato da questa terza censura, partecipa esattamente a questa dimostrazione, dal

momento che questo punto, il cui contenuto è esposto al punto 141 della presente sentenza, completa la presentazione del sistema di tutela giurisdizionale completo organizzato dalla direttiva quadro. La censura è quindi infondata.

- 152 In quarto luogo, per quanto riguarda la censura esposta al punto 134 della presente sentenza, occorre rilevare che, nella parte in cui la VodafoneZiggo critica il punto 118 dell'ordinanza impugnata, essa sostiene nuovamente, in sostanza, che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel considerare che il rinvio pregiudiziale previsto all'articolo 267 TFUE contribuisce a garantire il suo diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, mentre l'attivazione di un siffatto rinvio non è garantita. Orbene, come emerge altresì dai punti da 136 a 150 della presente sentenza, il Tribunale non ha commesso errori di diritto a tale riguardo.
- 153 Peraltro, nella parte in cui, con tale censura, la VodafoneZiggo fa riferimento al punto 119 dell'ordinanza impugnata, è sufficiente rilevare che essa è ultronea e che, di conseguenza, tale censura è, in tale misura, in ogni caso inconferente, conformemente alla giurisprudenza ricordata al punto 62 della presente sentenza.
- 154 Di conseguenza, il terzo motivo dev'essere integralmente respinto, al pari della terza censura della terza parte del primo motivo.
- 155 Atteso che nessuno dei motivi adottati dalla VodafoneZiggo a sostegno dell'impugnazione è stato accolto, l'impugnazione è da respingere integralmente.

Sulle spese

- 156 A norma dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è respinta, la Corte statuisce sulle spese.
- 157 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, di tale regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza del successivo articolo 184, paragrafo 1, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.
- 158 Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la VodafoneZiggo, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

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

- 1) L'impugnazione è respinta.**
- 2) VodafoneZiggo Group BV è condannata alle spese.**

Firme