Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 16 giugno 2022[1]

Causa C-632/20 P

Regno di Spagna
contro

Commissione europea

«Impugnazione – Relazioni esterne – Accordo di stabilizzazione e di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da un lato, e il Kosovo, dall'altro – Comunicazioni elettroniche – Regolamento (EU) 2018/1971 – Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) – Articolo 35, paragrafo 2 – Partecipazione delle autorità nazionali di regolamentazione (ANR) del Kosovo a tale organismo – Nozioni di "paese terzo" e di "Stato terzo" – Competenza istituzionale della Commissione»

I. Introduzione

1. Il cosiddetto regolamento BEREC[2] costituisce la base giuridica dell'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (in prosieguo: il «BEREC») e dell'Agenzia di sostegno al BEREC (in prosieguo: l'«Ufficio BEREC»).

2. L'articolo 35 del regolamento disciplina, in particolare, la cooperazione di tali organismi con le autorità nazionali di regolamentazione (in prosieguo: le «ANR») di paesi terzi. Sulla base di tale disposizione, con la decisione controversa del 18 marzo 2019[3], la Commissione ha stabilito che l'ANR del Kosovo ha facoltà di partecipare al comitato dei regolatori e ai gruppi di lavoro del BEREC, nonché al consiglio di amministrazione dell'Ufficio BEREC.

3. La Spagna contesta tale decisione sostenendo, in particolare, che alla partecipazione dell'ANR del Kosovo osterebbe il fatto che alcuni Stati membri, tra cui la Spagna, non avrebbero riconosciuto il Kosovo come Stato sovrano e che l'Unione non avrebbe presentato osservazioni al riguardo. Inoltre, la Spagna mette in dubbio la competenza della Commissione a decidere unilateralmente in merito a tale partecipazione.

[1] Lingua originale: il tedesco.

[2] Regolamento (UE) 2018/1971 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e l'Agenzia di sostegno al BEREC (Ufficio BEREC), modifica il regolamento (UE) 2015/2120, e abroga il regolamento (CE) n. 1211/2009 (GU 2018, L 321, pag. 1).

[3] Decisione della Commissione, del 18 marzo 2019, relativa alla partecipazione dell'autorità nazionale di regolamentazione del Kosovo all'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (GU 2019, C 115, pag. 26).

4. Sebbene le parti interessate discutano intensamente in merito alle disposizioni del diritto primario relative a tali questioni, a un esame più attento la presente controversia può essere decisa sulla base del regolamento BEREC e dell'accordo di stabilizzazione e di associazione con il Kosovo [4].

II. Contesto normativo

A. Accordo di stabilizzazione e di associazione con il Kosovo

5. Tra il 2001 e il 2016 l'Unione ha concluso accordi di stabilizzazione e di associazione (in prosieguo: gli «ASA») con la Macedonia del Nord [5], l'Albania [6], il Montenegro [7], la Serbia [8], la Bosnia-Erzegovina [9] e il Kosovo. Ai fini del presente procedimento presenta un interesse particolare l'ASA Kosovo.

6. L'uso della designazione «Kosovo» nel titolo dell'accordo e all'inizio del preambolo è accompagnato dalla seguente nota, il cui contenuto è altresì ripreso al considerando 17 del preambolo:

«Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) del [Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite] e con il parere della [Corte internazionale di Giustizia] sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo».

7. Anche l'articolo 2 dell'ASA Kosovo ha ad oggetto la questione del riconoscimento del Kosovo quale Stato indipendente:

«Nessuna parola, formulazione o definizione utilizzata nel presente accordo e nei relativi allegati e protocolli costituisce un riconoscimento del Kosovo come Stato indipendente da parte dell'UE, né costituisce un riconoscimento del Kosovo come tale da parte dei singoli Stati membri che non abbiano proceduto in tal senso».

8. L'articolo 111 dell'ASA Kosovo riguarda le reti e i servizi di comunicazione elettronica:

«La cooperazione si concentra prevalentemente sui settori prioritari connessi all'acquis dell'UE in questo settore.

Le parti intensificano in particolare la cooperazione in materia di reti di comunicazioni elettroniche e servizi connessi, con il fine ultimo di consentire al Kosovo di recepire l'acquis dell'UE in tali settori dopo cinque anni dall'entrata in vigore del presente accordo, vegliando

[4] Accordo di stabilizzazione e di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da un lato, e il Kosovo, dall'altro (GU 2016, L 71, pag. 3).

[5] Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, dall'altra (GU 2004, L 2004, pag. 13).

[6] Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Albania, dall'altra (GU 2009, L 107, pag. 166).

[7] Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità Europee e i loro stati membri, da una parte, e la Repubblica del Montenegro, dall'altra (GU 2010, L 108, pag. 3).

[8] Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Serbia, dall'altra (GU 2013, L 278, pag. 16).

[9] Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Bosnia-Erzegovina, dall'altra (GU 2015, L 164, pag. 2).

particolarmente a garantire e consolidare l'indipendenza delle competenti autorità di regolamentazione».

9. Disposizioni analoghe sono previste all'articolo 95 dell'ASA Macedonia del Nord, all'articolo 104 dell'ASA Albania, all'articolo 106 dell'ASA Montenegro, all'articolo 106 dell'ASA Serbia e all'articolo 104 dell'ASA Bosnia-Erzegovina.

B. Il regolamento BEREC

10. Il regolamento BEREC ha sostituito il regolamento (CE) n. 1211/2009[10], che aveva inizialmente istituito il BEREC e l'Ufficio BEREC.

11. Ai sensi del considerando 5 del regolamento BEREC, il BEREC agisce come forum per la cooperazione tra le ANR e tra queste ultime e la Commissione, nell'esercizio di tutte le loro responsabilità nell'ambito del quadro normativo dell'Unione. Il BEREC è stato istituito per fornire competenze e agire in modo indipendente e trasparente.

12. Il considerando 13 del regolamento BEREC descrive la funzione del BEREC:

«Il BEREC dovrebbe fornire competenze e instaurare la fiducia grazie alla propria indipendenza, alla qualità delle sue consulenze e informazioni, alla trasparenza delle procedure e dei metodi operativi, come pure alla diligenza nell'esecuzione dei suoi compiti. L'indipendenza del BEREC non dovrebbe impedire al suo comitato dei regolatori di deliberare sulla base di progetti predisposti da gruppi di lavoro».

13. Il considerando 20 del regolamento BEREC riguarda la cooperazione con le autorità di paesi terzi:

«Il BEREC dovrebbe essere autorizzato a stabilire accordi di lavoro con gli organi, gli organismi e i gruppi consultivi competenti dell'Unione, con le autorità competenti dei paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, i quali non dovrebbero creare obblighi giuridici. Obiettivo di tali accordi di lavoro potrebbe essere, ad esempio, lo sviluppo di rapporti di collaborazione e lo scambio di opinioni su questioni normative. La Commissione dovrebbe garantire che gli accordi di lavoro necessari siano coerenti con le politiche e le priorità dell'Unione e che il BEREC operi nell'ambito del suo mandato e del quadro istituzionale vigente e non sia considerato come un organismo che rappresenta la posizione dell'Unione nei confronti dell'esterno né come un organismo che vincola l'Unione ad obblighi internazionali».

14. Il considerando 34 del regolamento BEREC riguarda la cooperazione con i paesi terzi:

«Al fine di estendere ulteriormente l'applicazione coerente del quadro normativo per le comunicazioni elettroniche, il comitato dei regolatori, i gruppi di lavoro e il consiglio di amministrazione dovrebbero essere aperti alla partecipazione delle autorità di regolamentazione dei paesi terzi competenti nel settore delle comunicazioni elettroniche ove tali paesi terzi abbiano concluso con l'Unione accordi in tal senso, quali gli Stati EFTA membri del SEE e i paesi candidati».

[10] Regolamento 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).

15. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento BEREC, il BEREC opera nell'ambito del regolamento sul roaming [11], del regolamento sull'accesso a un'internet aperta [12], nonché della direttiva che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche [13]. In tale settore, il BEREC persegue, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, in particolare l'obiettivo di garantire un'attuazione coerente del quadro normativo per le comunicazioni elettroniche nell'ambito di cui al paragrafo 1 di detto articolo.

16. L'articolo 3, paragrafi 3 e 4, del regolamento BEREC fissa le basi dei compiti del BEREC:

«3. Il BEREC svolge i propri compiti in modo indipendente, imparziale, trasparente e tempestivo.

4. Il BEREC si avvale dell'esperienza disponibile presso le [ANR]».

17. L'articolo 4 del regolamento BEREC prevede che il BEREC assista altre istituzioni nella regolamentazione delle comunicazioni elettroniche. In particolare, esso stabilisce determinati pareri, raccomandazioni, posizioni comuni e migliori pratiche di cui le ANR e la Commissione devono tenere massimo conto.

18. Ai sensi dell'articolo 7 del regolamento BEREC, il comitato dei regolatori del BEREC è composto da un membro di ogni Stato membro. Ciascun membro è nominato dall'ANR dello Stato membro interessato. I membri del comitato dei regolatori e i loro supplenti sono nominati in base alle loro conoscenze in materia di comunicazioni elettroniche, tenendo conto delle pertinenti competenze gestionali, amministrative e di bilancio.

19. In base all'articolo 8 del regolamento BEREC, il comitato dei regolatori e i suoi membri agiscono in modo indipendente e nell'interesse dell'Unione.

20. La disposizione centrale relativa alla cooperazione con i paesi terzi è l'articolo 35 del regolamento BEREC:

«1. Se necessario ai fini del conseguimento degli obiettivi stabiliti nel presente regolamento e dello svolgimento dei loro compiti, e fatte salve le rispettive competenze degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione, il BEREC e l'Ufficio BEREC possono collaborare con gli organi, gli organismi e i gruppi consultivi competenti dell'Unione, con le autorità competenti dei paesi terzi e con le organizzazioni internazionali.

A tal fine, il BEREC e l'Ufficio BEREC possono, previa approvazione da parte della Commissione, stabilire accordi di lavoro. Tali accordi non creano obblighi di natura giuridica.

2. Il comitato dei regolatori, i gruppi di lavoro e il consiglio di amministrazione sono aperti alla partecipazione delle autorità di regolamentazione di paesi terzi con responsabilità primaria in materia di comunicazioni elettroniche, laddove tali paesi terzi abbiano concluso con l'Unione accordi in tal senso.

[11] Regolamento (UE) n. 531/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2012, relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione (GU 2012, L 172, pag. 10).

[12] Regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta e che modifica la direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e il regolamento (UE) n. 531/2012 relativo al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione (GU 2015, L 310, pag. 1).

[13] Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 (GU 2018, L 321, pag. 36).

Nell'ambito delle pertinenti disposizioni di tali accordi, sono elaborati accordi di lavoro che specificano, in particolare, la natura, la portata e le modalità di partecipazione, senza diritto di voto, delle autorità di regolamentazione dei paesi terzi interessati ai lavori del BEREC e dell'Ufficio BEREC, comprese le disposizioni sulla partecipazione alle iniziative intraprese dal BEREC, sui contributi finanziari e sul personale dell'Ufficio BEREC. In materia di personale, tali disposizioni rispettano in ogni caso lo statuto dei funzionari.

3. (...)».

C. Decisione controversa della Commissione del 18 marzo 2019

21. Il 18 marzo 2019 la Commissione ha adottato la decisione controversa, contemporaneamente a cinque decisioni analoghe, relative alla partecipazione al BEREC delle ANR Montenegro [14], Macedonia del Nord [15], Bosnia-Erzegovina [16], Serbia [17] e Albania [18].

22. La decisione controversa fa riferimento, nei primi due considerando, rispettivamente all'articolo 17, paragrafo 1, del TUE e all'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC.

23. La nota in calce al titolo della decisione controversa e al punto 1.1 del suo allegato riprende le corrispondenti note in calce all'ASA Kosovo per quanto riguarda la designazione «Kosovo» [19]:

«Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) del [Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite] e con il parere della [Corte internazionale di Giustizia] sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo».

24. Il considerando 3 della decisione controversa è così redatto:

«A norma dell'articolo 11 (...) [dell'ASA Kosovo] la cooperazione in materia di comunicazioni elettroniche si concentra prevalentemente sui settori prioritari connessi all'acquis dell'UE in questo settore. Le parti intensificano in particolare la cooperazione in materia di reti di comunicazioni elettroniche e servizi connessi, vegliando particolarmente a garantire e consolidare l'indipendenza delle competenti autorità di regolamentazione. L'Unione e il Kosovo hanno pertanto concluso un accordo ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, del [regolamento BEREC]».

25. Ai sensi del considerando 5 della decisione controversa, «è opportuno stabilire gli accordi di lavoro per la partecipazione dell'autorità di regolamentazione del Kosovo al comitato dei regolatori e ai gruppi di lavoro del BEREC e al consiglio di amministrazione dell'Ufficio BEREC».

[14] Decisione relativa alla partecipazione dell'autorità nazionale di regolamentazione del Montenegro all'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (GU 2019, C 115, pag. 6).

[15] Decisione relativa alla partecipazione dell'autorità nazionale di regolamentazione della Repubblica di Macedonia del Nord all'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (GU 2019, C 115, pag. 11).

[16] Decisione relativa alla partecipazione dell'autorità nazionale di regolamentazione della Bosnia-Erzegovina all'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (GU 2019, C 115, pag. 16).

[17] Decisione relativa alla partecipazione dell'autorità nazionale di regolamentazione della Repubblica di Serbia all'organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (GU 2019, C 115, pag. 21)

[18] Decisione relativa alla partecipazione dell'autorità nazionale di regolamentazione della Repubblica di Albania all'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (GU 2019, C 115, pag. 31).

[19] V. supra, paragrafo 6.

26. L'articolo 1 della decisione controversa stabilisce pertanto che l'ANR del Kosovo ha facoltà di partecipare al comitato dei regolatori del BEREC, ai gruppi di lavoro del BEREC e al consiglio di amministrazione dell'Ufficio BEREC.

27. Le disposizioni sostanziali relative a tale partecipazione figurano nell'allegato della decisione controversa, il quale contiene altresì norme relative all'impiego di personale del Kosovo e al contributo finanziario del Kosovo.

III. Precedente procedimento e conclusioni delle parti in sede di impugnazione

28. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 19 giugno 2019, il Regno di Spagna ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa.

29. A sostegno del proprio ricorso il regno di Spagna ha dedotto tre motivi. Il primo motivo verteva sulla violazione dell'articolo 35 del regolamento BEREC, in quanto il Kosovo non sarebbe un «paese terzo». Il secondo motivo concerneva un'ulteriore violazione di tale articolo poiché non esisterebbe un «accordo con l'Unione» ai fini della partecipazione dell'ANR del Kosovo al BEREC. Con il terzo motivo, anch'esso attinente alla violazione di detto articolo, la Spagna ha contestato alla Commissione di essersi discostata dalla procedura stabilita per la partecipazione delle ANR dei paesi terzi al BEREC.

30. Con la sentenza impugnata il Tribunale ha respinto il ricorso e condannato il Regno di Spagna alle spese.

31. Il 24 novembre 2020 il Regno di Spagna ha proposto la presente impugnazione, chiedendo che la Corte voglia:

– accogliere l'impugnazione e annullare la sentenza del Tribunale del 23 settembre 2020, nella causa T-370/19 contro la Commissione europea.

– annullare la decisione della Commissione, del 18 marzo 2019, relativa alla partecipazione dell'autorità nazionale di regolamentazione del Kosovo all'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche;

– condannare l'altra parte del procedimento alle spese.

32. La Commissione europea chiede che la Corte voglia respingere l'impugnazione e condannare il ricorrente alle spese.

33. Le parti hanno formulato osservazioni scritte. La Corte ha rinunciato all'udienza.

IV. Valutazione giuridica

34. La controversia si fonda sul fatto che, fino ad oggi, l'Unione si è espressamente astenuta dal prendere posizione sulla questione se il Kosovo possegga lo status di Stato sovrano ai sensi del diritto internazionale. Ciò risulta, in particolare, dall'articolo 2 e dal considerando 17 dell'ASA Kosovo. Tale precisazione si spiega con il fatto che alcuni Stati membri, tra cui la Spagna, non hanno riconosciuto il Kosovo come Stato sovrano.

35. La Spagna contesta quindi il fatto che, con la decisione controversa, la Commissione ha autorizzato la partecipazione dell'ANR del Kosovo al BEREC ai sensi dell'articolo 35 del regolamento BEREC. Poiché il ricorso è stato respinto dal Tribunale, tale Stato membro ha proposto la presente impugnazione, a sostegno della quale deduce cinque motivi, che si traducono in due questioni fondamentali.

36. Da un lato, con i primi tre motivi e la prima parte del quarto motivo, la Spagna contesta, in sostanza, il fatto che l'articolo 111 dell'ASA Kosovo e l'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC costituiscano una base sufficiente per consentire all'ANR del Kosovo di partecipare al comitato dei regolatori del BEREC, ai gruppi di lavoro del BEREC e al consiglio di amministrazione dell'Ufficio BEREC.

37. Dall'altro, essa contesta, in particolare con il quinto motivo e con la seconda parte del quarto motivo, la competenza istituzionale della Commissione ad adottare la decisione controversa.

38. Occorre tuttavia precisare, in via preliminare, che, contrariamente a quanto più volte sostenuto dalla Spagna, la decisione controversa non riconosce il Kosovo in quanto Stato. Al contrario, detta decisione contiene due note che indicano che la designazione «Kosovo» non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite e con il parere della Corte internazionale di Giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo. Tali note corrispondono, in sostanza, al considerando 17 dell'ASA Kosovo, nonché ad una nota analoga di tale accordo, e indicano chiaramente che la decisione controversa, al pari dell'ASA, non ha come scopo il riconoscimento (implicito) del Kosovo in quanto Stato.

39. In assenza di un riconoscimento del Kosovo, non è pertanto necessario decidere, nel presente procedimento, in che misura le istituzioni dell'Unione possano accordare tale riconoscimento. Di conseguenza, l'argomento parimenti ribadito della Spagna, secondo cui la Commissione non sarebbe competente a pronunciarsi su tale riconoscimento, è inconferente.

A. Motivi dal primo al terzo e prima parte del quarto motivo – Partecipazione dell'ANR del Kosovo al BEREC

40. L'articolo 35 del regolamento BEREC disciplina la cooperazione con gli organismi dell'Unione, i paesi terzi e le organizzazioni internazionali. In particolare, ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, primo comma, il comitato dei regolatori, i gruppi di lavoro e il consiglio di amministrazione sono aperti alla partecipazione delle autorità di regolamentazione di paesi terzi con responsabilità primaria in materia di comunicazioni elettroniche, laddove tali paesi terzi abbiano concluso con l'Unione accordi in tal senso.

41. Ai sensi del considerando 3 della decisione controversa, l'articolo 111 dell'ASA Kosovo costituisce un siffatto accordo. Con tale decisione la Commissione ha pertanto autorizzato la partecipazione dell'ANR del Kosovo al BEREC.

42. Con i primi tre motivi e la prima parte del quarto motivo la Spagna contesta le conclusioni con cui il Tribunale ha confermato che tale partecipazione dell'ANR del Kosovo è autorizzata.

43. Più precisamente, la Spagna contesta l'interpretazione del termine «paese terzo» (primo motivo); essa eccepisce, in generale, il fatto che l'articolo 35 del regolamento BEREC e l'articolo 111 dell'ASA Kosovo rendano possibile la partecipazione del Kosovo al BEREC

(secondo motivo) e, in particolare, che l'articolo 111 dell'ASA Kosovo costituisca un accordo ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC (terzo motivo e prima parte del quarto motivo). Peraltro, in particolare nell'ambito della trattazione del primo motivo, è già necessario affrontare argomenti che rivestono un ruolo nel contesto degli altri motivi di impugnazione.

1. Sul primo motivo d'impugnazione – La nozione di «paese terzo»

44. Nella decisione controversa, la Commissione ha considerato il Kosovo un «paese terzo» ai sensi dell'articolo 35 del regolamento BEREC. Il Tribunale ha condiviso tale interpretazione e al punto 36 della sentenza impugnata ha concluso che il termine «paese terzo» ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, ha una portata più ampia di quella di «Stato terzo», che va al di là degli Stati sovrani ai sensi del diritto internazionale e comprende in particolare il Kosovo.

45. A tal fine, il Tribunale si è basato, ai punti da 29 a 35 della sentenza impugnata, sul fatto che il Trattato FUE utilizzerebbe sia il termine «paese terzo», sia il termine «Stato terzo», operando quindi una distinzione tra queste due nozioni. Al riguardo, il Tribunale si riferisce alle intestazioni dei Titoli III e IV della quinta parte del Trattato FUE, nonché agli articoli 212 e 217. Esso ha quindi concluso, al punto 30 della sentenza impugnata, che «le disposizioni del Trattato FUE relative ai "paesi terzi" sono chiaramente intese ad ammettere la possibilità di concludere accordi internazionali con soggetti "diversi dagli Stati"».

46. Con il suo primo motivo di ricorso, la Spagna sostiene che tale conclusione è viziata da un errore di diritto. A suo avviso, la nozione di «paesi terzi» può includere solo gli Stati nel senso del diritto internazionale. Secondo tale interpretazione, una concezione ampia della nozione di «paese terzo» conferirebbe a quest'ultima un significato diverso nel diritto dell'Unione rispetto al diritto internazionale.

47. La Commissione ritiene, al contrario, che sulla base delle diverse disposizioni dei trattati e dagli atti giuridici dell'Unione che distinguono tra paesi terzi e Stati terzi, sia ugualmente necessario differenziare il contenuto delle due nozioni.

48. Sono del parere che, al punto 36 della sentenza impugnata, il Tribunale abbia interpretato correttamente la nozione di «paese terzo» ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC. Ciò risulta già da un'interpretazione della nozione di «paese terzo» nell'articolo 35 di tale regolamento, secondo i metodi d'interpretazione classici ed è conforme alla prassi del diritto internazionale [v., sul punto, lettere da b) a f)].

49. Non ritengo tuttavia opportuno confermare il ragionamento del Tribunale, esposto ai punti da 29 a 35 della sentenza impugnata, secondo cui la distinzione tra le nozioni di «Stato terzo» e «paese terzo» risulterebbe già dalla formulazione dei trattati [v., sul punto, lettera a)]. La Corte dovrebbe sostituire tale ragionamento con considerazioni basate sul regolamento BEREC.

a) Sull'utilizzo della terminologia nei trattati

50. Per quanto riguarda le conclusioni del Tribunale relative all'uso della terminologia nei trattati, esso omette di considerare che non tutte le versioni linguistiche dei trattati distinguono tra Stati terzi e paesi terzi, o tra Stati e paesi. In particolare, nelle lingue estone, lettone, polacca e slovena, viene utilizzato più spesso, se non sempre, lo *stesso* termine, cioè l'equivalente del termine «Stato

terzo». Tuttavia, gli articoli 198, 208 e 212 del TFUE mostrano che anche tali versioni linguistiche, ad eccezione dello sloveno, conoscono equivalenti del termine «paese», ad esempio, nel contesto della nozione di «paesi in via di sviluppo» o sotto forma di «paesi e territori non europei».

51. Anche le versioni linguistiche che generalmente operano la distinzione, non sempre coincidono. Così, ad esempio, la versione in lingua tedesca degli articoli 67, 77, 78 e 79 del TFUE parla di «Drittstaatsangehörigen», mentre, ad esempio, la versione francese utilizza «ressortisants des pays tiers», la versione inglese «third-country nationals» e «nationals of third countries» e la versione danese «tredjelandsstatsborgere», vale a dire cittadini di paesi terzi.

52. Tale mancanza di coerenza era certamente meno marcata nel trattato CEE originario del 1957, che faceva fede solo in quattro lingue, ma era comunque già presente. Così, nella versione tedesca, l'articolo 3, lettera b), menziona l'azione della Comunità in materia di politica doganale e commerciale «gegenüber dritten Ländern» [nei confronti di paesi terzi], mentre le altre tre versioni linguistiche utilizzano il termine «Stati terzi».

53. Orbene, dato che le diverse versioni linguistiche devono essere interpretate in modo uniforme [20] e che ad una versione linguistica non può essere attribuito un carattere prioritario rispetto alle altre versioni linguistiche [21], la distinzione tra i termini «Stato» e «paese» nelle altre versioni linguistiche dei trattati non consente necessariamente di concludere nel senso di una differenza concettuale.

54. Pertanto, il punto di partenza del ragionamento del Tribunale, ossia la chiara separazione tra le nozioni di «paesi terzi» e di «Stati terzi» contenute nel trattato FUE, addotta ai punti 29 e 30 della sentenza impugnata, è viziato da un errore di diritto.

55. Tuttavia, se dalla motivazione della sentenza del Tribunale risulta una violazione del diritto dell'Unione, ma il dispositivo della stessa appare fondato per altri motivi di diritto, tale violazione non è tale da comportare l'annullamento della sentenza impugnata. Occorre, piuttosto, sostituire le motivazioni [22].

56. Sarebbe certamente ipotizzabile confermare l'interpretazione delle disposizioni del Trattato FUE operata dal Tribunale analizzando l'economia generale di tali disposizioni, nonché la loro finalità [23]. Tuttavia, a tal fine non è sufficiente che il Tribunale abbia stabilito, al punto 30 della sentenza impugnata, che le disposizioni del Trattato FUE relative ai «paesi terzi» mirano chiaramente ad offrire la possibilità di concludere accordi internazionali con «soggetti diversi dagli Stati». Piuttosto, occorrerebbe un esame molto più approfondito dell'economia generale e della finalità di tutte le disposizioni dei trattati che, in alcune versioni linguistiche, utilizzano i termini «paesi terzi» o «Stati terzi» o, eventualmente, i termini «paese» e «Stato».

[20] Sentenze del 27 ottobre 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punti 13/14), del 27 marzo 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, punto 19), e del 6 ottobre 2021, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, punto 43).

[21] Sentenze del 27 marzo 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, punto 18), e del 26 gennaio 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 e C-423/19, EU:C:2021:63, punto 65).

[22] Sentenze del 9 settembre 2008, FIAMM e a./Consiglio e Commissione (C-120/06 P e C-121/06 P, EU:C:2008:476, punto 187), del 6 settembre 2017, Intel/Commissione (C-413/14 P, EU:C:2017:632, punto 94), e del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci (da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 48).

[23] Sentenze del 27 ottobre 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punti 13/14), e del 26 gennaio 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 e C-423/19, EU:C:2021:63, punto 65).

57. Ciò non è tuttavia necessario nel presente procedimento, in quanto, per valutare la decisione controversa, la nozione di «paese terzo» deve essere interpretata solo con riferimento al suo utilizzo nell'articolo 35 del regolamento BEREC. Inoltre, un'interpretazione di tale disposizione sulla base di metodi comunemente applicati conferma la conclusione del Tribunale.

b) Testo dell'articolo 35 del regolamento BEREC

58. Come rilevato anche dal Tribunale al punto 28 della sentenza impugnata, la nozione di «paesi terzi», ai sensi dell'articolo 35 del regolamento BEREC, non è definita né in tale regolamento, né nelle pertinenti disposizioni dei trattati.

59. Orbene, nella maggior parte delle versioni linguistiche dell'articolo 35 del regolamento BEREC viene utilizzato il termine «paesi terzi», piuttosto che «Stati terzi» [24]. La Commissione ne deduce che la nozione di paese terzo riveste un significato diverso da quello della nozione di Stato terzo.

60. Per contro, la Spagna fa valere che non esistono differenze semantiche tra le nozioni di «paese terzo» e «Stato terzo». L'unica differenza rilevante tra le due nozioni sarebbe il grado di formalità giuridica. È per questo che, nel linguaggio comune, si parla di lingua del paese, clima del paese o gastronomia di un «paese», mentre nel contesto giuridico si parla di riconoscimento di uno «Stato».

61. In questo senso, anche la Corte ha già affermato che il termine «paese» è spesso utilizzato nei trattati come sinonimo del termine «Stato» [25].

62. Peraltro, non è neppure imperativo che i termini «Stato» e «paese» siano interpretati allo stesso modo in ogni caso. Piuttosto, il termine «paese terzo» consente eventualmente una distinzione dalla nozione di «Stato terzo».

63. Orbene, nel caso dell'articolo 35 del regolamento BEREC una siffatta distinzione pone, a livello testuale, lo stesso problema riscontrato per le disposizioni del trattato FUE già esaminate. Questo perché il fatto che le versioni estone, lettone, polacca e slovena della maggior parte delle disposizioni di diritto primario non distinguono tra paesi terzi e Stati terzi [26] è esteso all'articolo 35 del regolamento BEREC. Inoltre, sebbene le versioni bulgara e lituana del diritto primario utilizzino, in parte, due termini diversi, l'articolo 35 del regolamento BEREC utilizza l'equivalente della nozione di «Stato terzo» anche in tali versioni linguistiche.

64. Come già spiegato, la formulazione utilizzata in determinate versioni linguistiche di una disposizione del diritto dell'Unione non può essere l'unico elemento a sostegno dell'interpretazione di questa disposizione, né le si può attribuire priorità rispetto alle altre versioni linguistiche [27]. Le norme di diritto dell'Unione devono, piuttosto, essere interpretate e applicate in modo uniforme, alla luce delle versioni vigenti in tutte le lingue dell'Unione. In caso

[24] Ciò vale per lo spagnolo, il ceco, il danese, il tedesco, l'inglese, il francese, l'irlandese, il greco, il croato, l'italiano, l'ungherese, il maltese, il neerlandese, il portoghese, il rumeno, lo slovacco, il finlandese e lo svedese.

[25] Sentenza del 12 novembre 2019, Organisation juive européenne e Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, punto 28).

[26] V., supra, paragrafi 50 e 51.

[27] V. supra, paragrafo 53.

di difformità tra le diverse versioni linguistiche di un testo di diritto dell'Unione, la disposizione in questione dev'essere interpretata alla luce dell'economia generale e della finalità della normativa [28]. Inoltre, anche la genesi della normativa può contribuire alla sua interpretazione [29].

c) Contesto normativo dell'articolo 35 del regolamento BEREC

65. È quindi nell'ambito del suo contesto normativo che occorre esaminare l'articolo 35 del regolamento BEREC.

66. La partecipazione al BEREC è subordinata, conformemente all'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC, alla conclusione di un accordo tra i paesi terzi interessati e l'Unione. Per tali paesi terzi, il considerando 34 menziona, *a titolo esemplificativo*, gli Stati EFTA membri del SEE e i paesi candidati.

67. Ne consegue che, al momento dell'adozione di tale disposizione, il legislatore aveva in ogni caso in mente le disposizioni corrispondenti relative alla cooperazione nel settore delle reti e servizi di comunicazione elettronica, contenute negli accordi di associazione con Albania, Montenegro e Serbia, che l'Unione aveva già riconosciuto all'epoca come paesi candidati all'adesione.

68. Se è vero che il Kosovo non è un paese candidato, come già evidenziato il riferimento allo status di paese candidato al considerando 34 costituisce solo un *esempio* e non limita quindi l'ambito dei potenziali partner nella cooperazione.

69. Orbene, è molto più importante il fatto che, già prima dell'adozione del regolamento BEREC, l'Unione abbia concluso all'articolo 111 dell'ASA Kosovo un accordo che, come rilevato dal Tribunale al punto 49 della sentenza impugnata, è sostanzialmente identico agli accordi in tal senso conclusi con i paesi candidati, l'Albania, il Montenegro e la Serbia. Tali disposizioni erano sufficienti per la partecipazione delle ANR di tali paesi. Sarebbe quindi incomprensibile se l'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC non si riferisse anche all'accordo concluso con il Kosovo.

70. Certamente, con il suo terzo motivo, la Spagna contesta al Tribunale di non aver esaminato l'articolo 95 dell'ASA Macedonia del Nord a tal riguardo. A differenza dell'articolo 111 dell'ASA Kosovo, l'articolo 95, paragrafo 2, sesto trattino, dell'ASA Macedonia del Nord, menziona esplicitamente la «cooperazione con gli organismi europei» quale settore in cui deve essere focalizzata la cooperazione. In tale contesto, la Spagna fa altresì riferimento ad un altro documento contenente informazioni dettagliate sulla cooperazione, segnatamente, il piano d'azione UE-Tunisia (2013-2017) per la realizzazione del partenariato privilegiato nel quadro

[28] Sentenze del 1º marzo 2016, Kreis Warendorf e Osso (C-443/14 e C-444/14, EU:C:2016:127, punto 27), e del 24 febbraio 2022, Tiketa (C-536/20, EU:C:2022:112, punto 27).

[29] Sentenze del 22 ottobre 2009, Zurita García e Choque Cabrera (C-261/08 e C-348/08, EU:C:2009:648, punto 57), del 27 novembre 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punto 135), del 3 ottobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 50), e del 20 dicembre 2017, Acacia e D'Amato (C-397/16 e C-435/16, EU:C:2017:992, punto 31).

della politica europea di vicinato [30]. Inoltre, nella prima parte del quarto motivo, la Spagna invoca l'accordo, nettamente più specifico rispetto all'articolo 111 dell'ASA Kosovo, risultante da una decisione del Comitato misto SEE relativa alla partecipazione degli Stati del SEE [31].

71. Orbene, l'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC non è stato adottato specificamente in vista di tali dichiarazioni più dettagliate sulla cooperazione, ma anche nel contesto degli accordi di associazione invocati dal Tribunale. Pertanto, dai testi invocati dalla Spagna non si può dedurre che un siffatto accordo esplicito sulla cooperazione negli organismi dell'Unione sia una condizione necessaria per l'applicazione dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC.

72. Già il nesso normativo tra l'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC e le ASA stipulate nei Balcani occidentali tende quindi a dimostrare che la nozione di paesi terzi di cui all'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC include anche il Kosovo.

d) Genesi dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC

73. La genesi del testo dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC conferma l'interpretazione fondata sul contesto normativo.

74. L'articolo 26, paragrafo 2, della proposta della Commissione [32] era ancora formulato in modo ambiguo, in quanto prevedeva la «partecipazione di autorità di regolamentazione competenti nel settore delle comunicazioni elettroniche che abbiano concluso con l'Unione accordi in tal senso». Esso non precisava se fossero necessari accordi con le autorità di regolamentazione o con i paesi terzi.

75. Tuttavia, nel corso delle discussioni, l'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC è stato precisato nel senso che «tali paesi terzi [devono avere] concluso con l'Unione accordi in tal senso».

76. Tale precisazione, al pari del considerando 34 del medesimo regolamento, mostra che l'Unione ha adottato l'articolo 35 alla luce degli accordi effettivamente in vigore e, di conseguenza, anche dell'accordo concluso con il Kosovo all'articolo 111 dell'ASA Kosovo.

e) Interpretazione teleologica dell'articolo 35 del regolamento BEREC

77. Infine, è parimenti conforme alla ratio e alla finalità dell'articolo 35 del regolamento BEREC rendere possibile la cooperazione con l'ANR del Kosovo.

78. Tale disposizione è chiaramente volta a promuovere la cooperazione del BEREC e dell'Ufficio BEREC con altre autorità di regolamentazione delle comunicazioni elettroniche. Conformemente a ciò, il considerando 20 indica che gli accordi di lavoro del BEREC potrebbero essere finalizzati

[30] Punti 73 e 74 della proposta congiunta di decisione del Consiglio sulla posizione dell'Unione nel Consiglio di associazione creato dall'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica tunisina, dall'altra, in merito all'adozione di una raccomandazione sull'attuazione del piano d'azione UE-Tunisia per la realizzazione del partenariato privilegiato (2013-2017) (JOIN/2014/036 final, documento del Consiglio 2014/0316 ADD 1).

[31] Decision of the EEA Joint Committee No 274/2021 of 24 September 2021 amending Annex XI (Electronic communication, audiovisual services and information society) and Protocol 37 (Containing the list provided for in Article 101) to the EEA Agreement (https://www.efta.int/eea-lex/32018R1971).

[32] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) (COM[2016] 591 final).

allo sviluppo di rapporti di cooperazione e allo scambio di opinioni su questioni normative. Orbene, la Spagna non rimette in discussione l'esistenza di un'autorità di regolamentazione in tale settore nel Kosovo.

79. Inoltre, dal considerando 34 del regolamento BEREC risulta che tale cooperazione mira, in particolare, ad estendere ulteriormente l'applicazione coerente del quadro normativo per le comunicazioni elettroniche. Con lo stesso obiettivo, l'articolo 111 dell'ASA Kosovo precisa che il Kosovo dovrebbe recepire l'acquis dell'UE in tale settore.

80. Di conseguenza, gli obiettivi dell'articolo 35, esplicitamente enunciati nei considerando 20 e 34 del regolamento BEREC, suggeriscono che il Kosovo sia considerato come paese terzo ai sensi di tale disposizione.

f) Considerazioni complementari concernenti il diritto internazionale

81. Inoltre, la Spagna fa valere l'eccezione che l'interpretazione della nozione di «paese terzo» fornita dalla Commissione e dal Tribunale creerebbe una categoria distinta di soggetti di diritto internazionale, che non è prevista dal diritto internazionale generale.

82. Tuttavia, la Commissione obietta, giustamente, che nel diritto internazionale pubblico non esiste una definizione generale della nozione di «paese terzo» o «Stato terzo».

83. Ad esempio, la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 utilizza, quantomeno nelle lingue dell'Unione inglese, francese e spagnolo, unicamente il termine «Stati» e non il termine «paesi». Per contro la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati utilizza, ad esempio, da un lato, il termine Stati aderenti (in altre versioni linguistiche: Contracting States, États Contractants), e dall'altro il termine paese (country, pays), segnatamente nella forma di paesi di provenienza o paesi ospitanti.

84. Ma soprattutto, il Fondo monetario internazionale (FMI) mostra che anche nel diritto internazionale è utilizzata un'altra nozione di paese. Ai sensi dell'articolo II dell'«Articles of Agreement of the International Monetary Fund» [33], che fa fede solo in lingua inglese, l'adesione è aperta a determinati «paesi» («countries»). Su tale base, il FMI ha integrato diversi enti pubblici territoriali che non sono riconosciuti come Stati, come segnatamente il Kosovo [34], ma anche Hong Kong, Macao, o i territori britannici d'oltremare Anguilla e Montserrat [35].

85. La prassi dell'Unione in materia di diritto internazionale, segnatamente per quanto riguarda il Kosovo, dimostra del resto che essa è disposta a concludere accordi giuridicamente vincolanti con enti pubblici territoriali che non ha riconosciuto come Stati. Oltre all'ASA Kosovo, l'Unione ha altresì concluso un accordo quadro sui principi generali della partecipazione del Kosovo ai programmi dell'Unione [36]. Inoltre, come constatato dal Tribunale al punto 31 della sentenza impugnata, l'Unione ha concluso accordi con l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP), il territorio doganale separato di Taiwan, Penghu, Kinmen e Matsu, il governo della Regione amministrativa speciale di Hong Kong della Repubblica popolare cinese o ancora la Regione amministrativa speciale di Macao della Repubblica popolare cinese.

[33] https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf

[34] Comunicato stampa n. 09/240 del FMI, del 29 giugno 2009, «Kosovo becomes the International Monetary Fund's 186th Member».

[35] Per un riepilogo degli Stati membri cfr. il sito https://www.imf.org/en/Countries

[36] GU 2017, L 195, pag. 1.

86. Pertanto, non convince neppure l'argomento relativo ad eventuali incoerenze con il diritto internazionale. Ne consegue che il primo motivo deve essere respinto.

2. Sul secondo motivo d'impugnazione – Riconoscimento del Kosovo

87. Nel suo secondo motivo di impugnazione, la Spagna censura i punti 33 e 34 della sentenza impugnata. Il Tribunale vi ricorda che l'Unione si è astenuta dal prendere posizione sullo status del Kosovo in quanto Stato ai sensi del diritto internazionale, come risulta dal considerando 17 e dall'articolo 2 dell'ASA Kosovo. A parere del Tribunale, tali indicazioni preventive mirano a distinguere lo status di «Stato» da un lato e, dall'altro, la capacità del Kosovo di vincolarsi ai sensi del diritto internazionale pubblico in qualità di attore rientrante nella nozione più ampia di «paesi terzi».

88. La Spagna associa a tale motivo d'impugnazione diverse obiezioni alla decisione controversa. In sostanza, tale Stato membro contesta alla Commissione di aver violato la competenza degli Stati membri a decidere sul riconoscimento del Kosovo quale Stato. Sebbene non tutti gli Stati membri abbiano riconosciuto il Kosovo come Stato, con la decisione impugnata la Commissione lo avrebbe riconosciuto, quantomeno implicitamente, andando così al di là dell'ASA Kosovo. Ciò costituirebbe una violazione dell'articolo 111 dell'ASA Kosovo, in combinato disposto con l'articolo 35 del regolamento BEREC, che il Tribunale non avrebbe sanzionato.

89. Tuttavia, la questione della ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri in materia di riconoscimento degli Stati può essere lasciata in sospeso dal momento che, come ho già spiegato, nella fattispecie non si può parlare di un riconoscimento del Kosovo [37].

90. Ma soprattutto, l'articolo 111 dell'ASA Kosovo e l'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC, non possono essere violati in quanto come già illustrato in precedenza [38], tali disposizioni mirano ad integrare l'ANR del Kosovo nel BEREC.

91. Di conseguenza, il secondo motivo d'impugnazione è infondato senza che sia necessario stabilire se sia nuovo rispetto al ricorso in primo grado, ed è quindi irricevibile.

3. Sul terzo motivo di impugnazione – Partecipazione dell'ANR del Kosovo al BEREC e al consiglio di amministrazione dell'Ufficio BEREC

92. Con il terzo motivo la Spagna eccepisce che la Commissione sarebbe incorsa in un errore di diritto nell'interpretazione dell'articolo 35 del regolamento BEREC, in combinato disposto con l'articolo 111 dell'ASA Kosovo, avendo concluso che detta cooperazione implicherebbe anche una cooperazione al BEREC. Secondo la Spagna, l'articolo 111 del dell'ASA Kosovo non costituisce una base giuridica sufficiente per la decisione controversa, dal momento che la norma non prevedrebbe espressamente la partecipazione dell'ANR del Kosovo al BEREC e all'Ufficio BEREC.

93. La questione centrale del terzo motivo è quindi se l'ASA Kosovo, in particolare il suo articolo 111, costituisca un «accordo in tal senso» ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC, fatto che il Tribunale ha constatato al punto 49 della sentenza impugnata.

[37] V., supra, paragrafi 38 e 39.

[38] V., supra, paragrafi da 65 a 80.

94. La Spagna contesta al riguardo il fatto che il Tribunale non abbia tenuto conto dell'ASA Macedonia del Nord che, a differenza degli altri accordi di associazione pertinenti, fa espresso riferimento ad una «cooperazione con gli organismi europei». Orbene, ho già esposto, in sede di discussione sul primo motivo, che una siffatta formulazione non costituisce una condizione per un accordo ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC [39].

95. Inoltre, la Spagna ritiene che il mancato riconoscimento del Kosovo in quanto Stato escluderebbe che la partecipazione dell'ANR del Kosovo al BEREC possa essere considerata una cooperazione ai sensi dell'articolo 35 del regolamento BEREC. Dalle considerazioni precedenti risulta tuttavia che, a prescindere da tale riconoscimento, l'articolo 111 dell'ASA Kosovo e l'articolo 35 del regolamento BEREC mirano a integrare l'ANR del Kosovo nel BEREC [40].

96. Nondimeno, la Spagna sostiene che la nozione di cooperazione utilizzata all'articolo 111 dell'ASA Kosovo non richiederebbe la partecipazione al BEREC ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC. Sarebbe invece sufficiente una cooperazione ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 1, del regolamento BEREC, come concordata con altri partner. Per contro, una partecipazione del Kosovo alle strutture del BEREC conferirebbe allo stesso un'influenza sui meccanismi del diritto dell'Unione, in quanto tali strutture contribuirebbero al suo sviluppo.

97. È vero che, in virtù della decisione controversa, i rappresentanti dell'ANR del Kosovo hanno facoltà di partecipare al comitato dei regolatori, ai gruppi di lavoro e al consiglio di amministrazione e, in particolare, di formulare pareri.

98. Tuttavia, nelle loro prese di posizione in seno al comitato dei regolatori o al consiglio di amministrazione, tali persone non devono rappresentare la posizione del Kosovo o delle sue ANR, bensì agire senza ricevere istruzioni, conformemente ai punti 1.7. e 3.6. dell'allegato alla decisione controversa. Allo stesso modo, in forza dell'articolo 8, paragrafo 2, e dell'articolo 15, paragrafo 3, del regolamento BEREC, devono restare indipendenti anche gli altri membri dei due consigli. Infatti, conformemente ai considerando 5 e 13, nonché all'articolo 3, paragrafi 3 e 4, il BEREC è stato istituito per fornire competenze e agire in modo indipendente e trasparente.

99. La cooperazione nei consigli del BEREC, istituita dalla decisione controversa, non presenta quindi le caratteristiche della partecipazione di uno Stato alla legislazione dell'Unione, ma mira a una prassi regolamentare coerente, atteso che, conformemente all'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento BEREC, occorre soltanto tenere «massimo conto» dei testi del BEREC. Si tratta, pertanto, di un coordinamento non vincolante delle autorità di regolamentazione.

100. Tuttavia, anche in tale ambito, la partecipazione non conferisce ai rappresentanti dell'ANR del Kosovo un'influenza determinante sulla formazione della volontà del BEREC, dal momento che ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento BEREC, le ANR di paesi terzi non hanno diritto di voto.

101. Inoltre, alla luce del riferimento operato dall'articolo 35, paragrafo 2, di detto regolamento ad un accordo in tal senso, quale quello concluso con l'articolo 111 dell'ASA Kosovo, non si può eccepire che la Commissione abbia attuato la cooperazione con l'ANR del Kosovo attraverso una partecipazione ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC e non attraverso una cooperazione di intensità minore ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 1.

[39] V., supra, paragrafi 70 e 71.

[40] V., supra, paragrafi da 65 a 80.

102. Ne consegue che anche tale argomento è infondato e che il terzo motivo dev'essere respinto in toto.

4. Sulla prima parte del quarto motivo di impugnazione – Fondamento giuridico della decisione controversa

103. Con la prima parte del quarto motivo, la Spagna rimette nuovamente in discussione il fatto che l'articolo 111 dell'ASA Kosovo costituisca una base sufficiente per la decisione controversa.

104. A tale riguardo, la Spagna contesta, in particolare, il punto 72 della sentenza impugnata. Esso dispone che «non è giuridicamente necessario esigere che l'"apertura alla partecipazione" di un'ANR di un paese terzo sia soggetta a un'autorizzazione specifica stabilita nell'ambito di un accordo internazionale. In effetti, tale apertura e le "regole d'ingresso" adottate per la partecipazione al BEREC non implicano alcun obbligo giuridico nei confronti di tale ANR, in quanto spetta in definitiva a quest'ultima prendere liberamente la successiva decisione di partecipare al BEREC conformemente a tali regole».

105. La Spagna sostiene, invece, che l'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC presupporrebbe un accordo nettamente più specifico come, ad esempio, quello concluso dal Comitato misto SEE.

106. Orbene, ho già dimostrato che tale decisione non incide in alcun modo sul fatto che l'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC, è stato adottato in vista degli accordi nettamente meno specifici conclusi con i paesi candidati nei Balcani occidentali, ai quali corrisponde l'articolo 111 dell'ASA Kosovo [41].

107. Al contrario, il comitato misto SEE ha adottato la sua decisione per l'attuazione dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC vigente all'epoca, il che non era ancora possibile ratione temporis al momento della conclusione dell'ASA Kosovo. Pertanto, già per questa ragione è logico che la decisione del comitato misto SEE sia più dettagliata dell'articolo 111 dell'ASA Kosovo.

108. Anche la prima parte del quarto motivo è pertanto infondata.

B. Seconda parte del quarto motivo e quinto motivo - Competenza istituzionale della Commissione

109. Con la seconda parte del quarto motivo e il quinto motivo viene contestato il fatto che la decisione controversa sia stata adottata proprio dalla Commissione. Essi riguardano, quindi, la sua competenza istituzionale.

110. Con la seconda parte del quarto motivo di ricorso la Spagna sostiene, al riguardo, che già la questione molto delicata del riconoscimento del Kosovo richiederebbe che sia il Consiglio, e non solo la Commissione, a decidere della partecipazione della sua ANR al BEREC sulla base dell'articolo 17 del TUE. Ai punti 81 e 82 della sentenza impugnata, il Tribunale sarebbe incorso in errore al riguardo.

[41] V. supra, paragrafo 70.

111. Con il suo quinto motivo la Spagna fa altresì valere che, ai punti 76 e 77 della sentenza impugnata, il Tribunale avrebbe interpretato in modo erroneo l'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC, ritenendo che, in virtù delle sue funzioni esecutive e dei suoi poteri di rappresentanza esterna, la Commissione potesse fissare accordi di lavoro unilateralmente.

112. Al fine di statuire su tali motivi occorre precisare la ripartizione delle competenze di cui all'articolo 35 del regolamento BEREC.

1. Le pertinenti disposizioni degli accordi

113. L'articolo 35, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento BEREC, prevede che, conformemente alle pertinenti disposizioni degli accordi tra l'Unione e i paesi terzi interessati di cui al primo comma, «sono elaborati accordi di lavoro che specificano, in particolare, la natura, la portata e le modalità di partecipazione, senza diritto di voto, delle autorità di regolamentazione dei paesi terzi interessati».

114. Si potrebbe quindi ritenere, a prima vista, che le modalità di esercizio di tale competenza derivino dall'accordo concluso tra l'Unione e il paese terzo di cui trattasi, dal momento che l'accordo di lavoro deve essere concluso conformemente alle pertinenti disposizioni di tale accordo.

115. L'articolo 111 dell'ASA Kosovo non contiene alcuna disposizione al riguardo. Si dovrebbe quindi pensare al consiglio di stabilizzazione e di associazione di cui all'articolo 126, il cui parere la Spagna ha sottoposto al Tribunale. Tuttavia, ai sensi di detto articolo 128, tale consiglio può prendere decisioni solo nei casi contemplati da detto accordo. Orbene, nel contesto di detto articolo 111 non sono previsti poteri per tale consiglio. Ne consegue che l'ASA Kosovo non contiene pertinenti disposizioni per la conclusione di accordi di lavoro ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento BEREC.

116. Non se ne deve tuttavia dedurre che la conclusione di tali accordi sia esclusa. Al contrario, al punto 69 della sentenza impugnata, non contestato dalla Spagna, il Tribunale ha giustamente sottolineato che in assenza di tali accordi gli obiettivi dell'articolo 111 dell'ASA Kosovo e dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC non potrebbero essere raggiunti. Al punto 70 della sentenza impugnata, anch'esso non contestato, il Tribunale ne ha correttamente dedotto che il riferimento alle pertinenti disposizioni degli accordi significa solo che la conclusione degli accordi di lavoro non può contraddire tali disposizioni.

117. Pertanto, le modalità di esercizio di tale competenza ai fini della partecipazione dell'ANR del Kosovo devono essere ricercate esclusivamente nel regolamento BEREC.

2. Sulla conclusione di accordi di lavoro

118. La normativa relativa alla partecipazione delle ANR di paesi terzi di cui all'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC, secondo comma, prevede accordi di lavoro, ma non decisioni unilaterali [v., sul punto, sub b)], né l'autorizzazione da parte della Commissione [v., sul punto, sub a)]. Entrambi gli aspetti costituiscono errori di diritto che portano all'annullamento della sentenza impugnata.

a) Competenza istituzionale della Commissione

119. In conclusione, la Spagna contesta con successo la competenza istituzionale della Commissione, constatata segnatamente ai punti 76 e 77 della sentenza impugnata, ad adottare la decisione controversa.

120. Ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, prima frase, del TUE, ciascuna istituzione deve agire nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Tale disposizione dà corpo al principio dell'equilibrio istituzionale, che caratterizza la struttura istituzionale dell'Unione, il quale comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre [42].

121. Ai punti 76 e 77 della sentenza impugnata, il Tribunale fa derivare la competenza necessaria per adottare la decisione controversa dalle funzioni esecutive della Commissione ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, quarta frase, del TUE e dai suoi poteri di rappresentanza esterna ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, quinta frase, del TUE. Le competenze in tali settori che non siano state espressamente affidate al BEREC rimarrebbero alla Commissione.

122. Già dedurre competenze direttamente dall'articolo 17 del TUE è questione dubbia. Di norma, le misure di esecuzione sono adottate mediante atti delegati. Orbene, al riguardo, l'articolo 290, paragrafo 1, e l'articolo 291, paragrafo 2, del TFUE richiedono una delega espressa del potere alla Commissione [43]. E nel settore della rappresentanza esterna, l'articolo 218, paragrafo 2, del TFUE richiede, di norma, un'autorizzazione del Consiglio.

123. È vero che, al punto 81 della sentenza impugnata, il Tribunale si basa sul fatto che l'articolo 16 TUE potrebbe servire come base per le competenze del Consiglio [44] e applica tale giurisprudenza all'articolo 17 TUE. Tuttavia, non spetta alla Corte pronunciarsi sulla questione se tale applicazione sia possibile dal momento che, contrariamente a quanto constatato dal Tribunale al punto 77 della sentenza impugnata, il regolamento BEREC stabilisce quali organismi possono concludere accordi di lavoro ai sensi del suddetto articolo 35, paragrafo 2.

124. È vero che l'articolo 35, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento BEREC, considerato isolatamente, non contiene alcuna precisazione al riguardo.

125. Tuttavia, in base al considerando 20 di tale regolamento, il BEREC dovrebbe essere autorizzato a stabilire accordi di lavoro, segnatamente con le autorità competenti dei paesi terzi. Conformemente a ciò, in base all'articolo 9, lettera i), e all'articolo 20, paragrafo 6, lettera m), il comitato dei regolatori e il direttore dell'Ufficio BEREC autorizzano la conclusione di accordi di lavoro.

126. Per contro, in base al considerando 20 del regolamento BEREC, in tale contesto la Commissione esercita solo una funzione di controllo.

[42] Sentenza del 28 luglio 2016, Consiglio/Commissione (C-660/13, EU:C:2016:616, punto 32).

[43] V., ad esempio, articoli 78 e 79 del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE (GU 2009, L 309, pag. 1), e gli articoli da 131 a 133 del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE (GU 2006, L 396, pag. 1), nonché, nel settore disciplinato dal regolamento BEREC, gli articoli 117 e 118 della direttiva 2018/1972, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

[44] Sentenza del 28 luglio 2016, Consiglio/Commissione (C-660/13, EU:C:2016:616, punto 40).

127. Per quanto riguarda specificamente la cooperazione con i paesi terzi, in base all'articolo 35, paragrafo 1, del regolamento BEREC, il BEREC e l'Ufficio BEREC stabiliscono accordi di lavoro, previa autorizzazione della Commissione.

128. Tale ripartizione delle competenze tra il BEREC e la Commissione corrisponde alla concezione del regolamento BEREC. Infatti, come rilevato dal Tribunale al punto 76 della sentenza impugnata, il BEREC e l'Ufficio BEREC non sono organismi destinati a svolgere le funzioni della Commissione e che dispongono quindi di poteri derivati della Commissione. Piuttosto, secondo i considerando 5 e 13, nonché l'articolo 3, paragrafo 3, e l'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento del BEREC, esso fornisce competenze e agisce in modo indipendente. I requisiti relativi all'indipendenza dei suoi membri previsti ai considerando 22, 25 e 29 nonché all'articolo 8, paragrafo 2, all'articolo 16, paragrafo 1, lettera m), all'articolo 20, paragrafo 3, e all'articolo 42 lo confermano. I membri del comitato dei regolatori nominati dalle ANR ai sensi dell'articolo 7 non agiscono quindi in qualità di rappresentanti delle rispettive ANR, ma partecipano alle discussioni nell'ambito del BEREC in qualità di specialisti. Al fine di garantire tale indipendenza, l'Ufficio BEREC è inoltre dotato, ai sensi del considerando 32, di una propria dotazione di bilancio.

129. Sarebbe difficilmente conciliabile con l'indipendenza del BEREC se la Commissione disponesse di poteri regolamentari unilaterali con riferimento al suo lavoro. Del pari, la funzione di controllo della Commissione, di cui al considerando 20 del regolamento BEREC, è limitata a determinate questioni e non può condurre a determinate conclusioni senza il consenso del BEREC o dell'Ufficio BEREC.

130. Pertanto, non convince neppure la conclusione tratta dal Tribunale, al punto 78 della sentenza impugnata, dalle diverse formulazioni contenute nell'articolo 35, paragrafo 1, e nell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC. Il fatto che solo l'articolo 35, paragrafo 1, attribuisca espressamente al BEREC e all'Ufficio BEREK il potere di concludere accordi di lavoro previa approvazione della Commissione non significa che i poteri siano ripartiti diversamente nel caso dell'articolo 35, paragrafo 2.

131. Piuttosto, l'articolo 35, paragrafo 1, del regolamento costituisce il regime generale per la cooperazione con i paesi terzi. L'articolo 35, paragrafo 2, disciplina il caso particolare della cooperazione consistente nella partecipazione delle ANR di un paese terzo al comitato dei regolatori, ai gruppi di lavoro e al consiglio di amministrazione. Tuttavia, la regola generale di cui al suddetto paragrafo 1 si applica anche in questo caso particolare, nella misura in cui la disposizione specifica di cui al paragrafo 2 non prevede deroghe.

132. Una siffatta disposizione specifica non sussiste per quanto riguarda la facoltà di concludere associazioni di lavoro, prevista all'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC. Di conseguenza, la regola generale di cui al paragrafo 1, in base alla quale il BEREC e l'Ufficio BEREC possono concludere accordi di lavoro previa autorizzazione della Commissione, si applica anche nell'ambito del paragrafo 2.

133. Sebbene si debba presumere che la partecipazione ai lavori del BEREC ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC, costituisca generalmente una forma di cooperazione più stretta rispetto alla cooperazione ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 1, nemmeno questo aspetto richiede una decisione della Commissione, dal momento che la decisione politica su tale cooperazione più stretta è già stata presa dal legislatore. Quest'ultimo ha offerto tale possibilità, in generale, adottando l'articolo 35, paragrafo 2, e deve confermarla per

quanto riguarda il paese terzo interessato mediante l'accordo ivi previsto. È quanto ha fatto nella fattispecie con l'articolo 111 dell'ASA del Kosovo, in cui si sarebbero potute stabilire anche altre modalità per decidere della partecipazione dell'ANR al BEREC; tuttavia, ciò non è avvenuto.

134. Di conseguenza, il Tribunale ha commesso un errore di diritto concludendo, al punto 77 della sentenza impugnata, che la Commissione era competente a stabilire accordi di lavoro relativi alla partecipazione dell'ANR del Kosovo.

b) Forma della decisione sulla partecipazione

135. Inoltre, anche la forma della decisione sulla partecipazione è dubbia.

136. Nella sua versione in lingua tedesca, l'articolo 35, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento BEREC, autorizza a *concludere* accordi di lavoro, vale a dire, che non si tratta di una decisione unilaterale adottata da istituzioni dell'Unione o da altri organismi.

137. È vero che altre versioni linguistiche di tale disposizione parlano meno chiaramente di accordi. Così, nella versione inglese, si fa riferimento all'elaborazione di «working arrangements». Il termine «arrangements» può essere inteso come accordi, ma anche, tra l'altro, come norme, essendo così suscettibile di determinazione unilaterale. La versione francese prevede («il est prévu») «arrangements de travail», utilizzando un termine simile. Secondo la versione spagnola devono addirittura essere stabilite («se irán estableciendo») «normas de trabajo», ossia norme di lavoro. Il termine «normas de trabajo» sembra tuttavia essere un errore di traduzione dal momento che negli altri punti del regolamento BEREC in cui le altre versioni linguistiche fanno riferimento ad accordi di lavoro, la versione spagnola utilizza il termine «acuerdos de trabajo» partendo quindi, anch'essa, dal principio di accordo.

138. Orbene, altri riferimenti ad accordi di lavoro contenuti nel regolamento BEREC indicano chiaramente, anche in altre lingue, che tali testi non sono stabiliti unilateralmente, ma che sono concordati tra le parti. Ciò risulta segnatamente dall'articolo 9, lettera i), e dall'articolo 20, paragrafo 6, lettera m), del regolamento BEREC, in base ai quali rientra nelle funzioni del comitato dei regolatori e del direttore dell'Ufficio BEREC autorizzare la conclusione di accordi di lavoro, tra l'altro, con le autorità competenti di paesi terzi.

139. Peraltro, l'obiettivo dell'articolo 35 del regolamento BEREC, che è quello di autorizzare la cooperazione con le ANR di paesi terzi, mi sembra determinante. Orbene, le condizioni di una cooperazione non possono essere stabilite unilateralmente dall'Unione.

140. Pertanto, affermando al punto 82 della sentenza impugnata che la Commissione era competente a stabilire *unilateralmente*, nella decisione impugnata, accordi di lavoro applicabili alla partecipazione delle ANR di paesi terzi, il Tribunale ha violato l'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento BEREC.

141. È vero che sarebbe ipotizzabile considerare la decisione controversa come un'offerta rivolta all'ANR del Kosovo ai fini della conclusione di un accordo di lavoro. Tuttavia, con tale decisione la Commissione stabilisce già l'accordo di lavoro, ai sensi del considerando 5 della medesima. Pertanto, la sentenza impugnata non può essere confermata su questo punto neppure con un motivo diverso.

3. Conclusione intermedia

142. Dalle considerazioni che precedono risulta che occorre statuire sulla seconda parte del quarto motivo e sul quinto motivo.

143. Poiché è ormai accertato che la partecipazione dell'ANR del Kosovo è decisa dal BEREC e dall'Ufficio BEREC previa autorizzazione della Commissione, e non quindi dal Consiglio, la seconda parte del quarto motivo deve essere respinta.

144. Per contro, il quinto motivo deve essere accolto in quanto la Commissione non era competente ad adottare la decisione controversa.

145. La sentenza impugnata deve quindi essere annullata.

V. Sul ricorso dinanzi al Tribunale

146. Conformemente all'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, la Corte può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale.

147. Lo stato degli atti consente di statuire sul ricorso, dal momento che è stato accertato che la Commissione non era competente ad adottare la decisione controversa.

148. Di conseguenza, occorre accogliere le conclusioni della Spagna e annullare la decisione controversa.

VI. Sul mantenimento degli effetti della decisione controversa

149. Se, come propongo, la Corte annulla la decisione controversa sulla sola base del quinto motivo, essa dovrebbe mantenere gli effetti, conformemente all'articolo 264, paragrafo 2, del TFUE, fino a quando non sia sostituita da un accordo di lavoro in tal senso.

150. Invero non ritengo escluso che l'ANR del Kosovo potrebbe già partecipare in larga misura ai lavori del comitato dei regolatori, dei gruppi di lavoro e del consiglio di amministrazione, direttamente sulla base dell'articolo 35, paragrafo 2, primo comma, del regolamento BEREC e dell'articolo 111 dell'ASA Kosovo.

151. Quantomeno gli accordi concernenti i contributi finanziari e il personale dell'Ufficio BEREC, di cui all'articolo 35, paragrafo 2, secondo comma, di detto regolamento, non risultano tuttavia direttamente dallo stesso. Annullarli potrebbe quindi compromettere la partecipazione dell'ANR del Kosovo sebbene, per le ragioni sopra esposte, tale partecipazione sia già giuridicamente prevista indipendentemente da una misura di attuazione.

152. Occorre inoltre rilevare che le decisioni relative alla partecipazione delle ANR degli altri paesi terzi ai Balcani occidentali sono inficiate dallo stesso vizio della decisione controversa. Esse non costituiscono, tuttavia, l'oggetto del presente procedimento, per cui non occorre che la Corte si pronunci al riguardo. Sarebbe peraltro opportuno sostituire anche tali decisioni mediante accordi di lavoro tra il BEREC, l'Ufficio BEREC e le singole ANR.

VII. Spese

153. Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è accolta e la controversia viene definitivamente decisa dalla Corte, quest'ultima statuisce sulle spese.

154. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del medesimo regolamento, reso applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, dello stesso, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

155. Di conseguenza, la Commissione deve sopportare le spese sostenute dalla Spagna, oltre alle proprie spese.

VIII. Conclusione

156. Propongo pertanto alla Corte di pronunciarsi nei seguenti termini:

1) La sentenza del Tribunale del 23 settembre 2020, Spagna/Commissione (T-370/19, EU:T:2020:440) è annullata.

2) La decisione della Commissione, del 18 marzo 2019, relativa alla partecipazione dell'autorità nazionale di regolamentazione del Kosovo all'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche è annullata.

3) Gli effetti della decisione annullata sono mantenuti fino a quando essa non sia sostituita da un accordo di lavoro ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2018/1971 che istituisce l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e l'Agenzia di sostegno al BEREC (Ufficio BEREC).

4) La Commissione europea è condannata a sopportare le spese sostenute dal regno di Spagna e da sé stessa dinanzi al Tribunale e alla Corte.