

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

17 gennaio 2023 (\*)

«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 (UE) 2018/1971 – Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) – Articolo 35, paragrafo 2 – Partecipazione dell’autorità di regolamentazione del Kosovo a tale organismo – Nozioni di “paese terzo” e di “Stato terzo” – Competenza della Commissione europea»

Nella causa C-632/20 P,

avente ad oggetto l’impugnazione, ai sensi dell’articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, proposta il 24 novembre 2020,

**Regno di Spagna**, rappresentato inizialmente da S. Centeno Huerta, successivamente da A. Gavela Llopis, in qualità di agenti,

ricorrente,

procedimento in cui l’altra parte è:

**Commissione europea**, rappresentata da F. Castillo de la Torre, M. Kellerbauer e T. Ramopoulos, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, L. Bay Larsen, vicepresidente, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos e M. Safjan, presidenti di sezione, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen (relatore), M. Gavalec, Z. Csehi e O. Spineanu-Matei, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 16 giugno 2022,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

- 1 Con la sua impugnazione, il Regno di Spagna chiede l’annullamento della sentenza del Tribunale dell’Unione europea del 23 settembre 2020, Spagna/Commissione (T-370/19; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2020:440), con la quale quest’ultimo ha respinto la sua domanda di annullamento della 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, in prosieguo: la «decisione controversa»).

## **Contesto normativo**

### ***L'ASA Kosovo***

2 Il diciassettesimo considerando dell'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; in prosieguo: l'«ASA Kosovo»), enuncia che tale accordo «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».

3 L'articolo 2 del suddetto accordo prevede quanto segue:

«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».

4 L'articolo 111 del medesimo accordo, intitolato «Reti e servizi di comunicazione elettronica», così dispone:

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

### ***Il regolamento (UE) 2018/1971***

5 I considerando 5, 13, 20, 22, 25, 29 e 34 del 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), sono così formulati:

«(5) [L'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e l'Agenzia di sostegno al BEREC (Ufficio BEREC)] sono stati istituiti dal 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)]. Il BEREC ha sostituito il [gruppo dei regolatori europei per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (GRE)] e doveva contribuire, da una parte, allo sviluppo e, dall'altra, al miglior funzionamento del mercato interno delle reti e dei servizi di comunicazioni elettroniche, mirando ad assicurare un'attuazione coerente del quadro normativo per le comunicazioni elettroniche. Il BEREC agisce come forum per la cooperazione tra le [autorità nazionali di regolamentazione (ANR)] e tra queste ultime e la Commissione [europea], 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.

(...)

(13) 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.

(...)

(20) 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.

(...)

(22) Il BEREC dovrebbe poter agire nell'interesse dell'Unione, senza subire alcun intervento esterno, né pressioni politiche o interferenze commerciali. È pertanto importante garantire che le persone nominate nel comitato dei regolatori godano delle massime garanzie di indipendenza personale e funzionale. Il responsabile di un'ANR, un membro del suo collegio o un loro sostituto godono di tale livello di indipendenza personale e funzionale. Più specificamente, essi dovrebbero agire con indipendenza e obiettività, non dovrebbero sollecitare né accettare istruzioni nell'esercizio delle loro funzioni e dovrebbero essere protetti in caso di revoca arbitraria. (...).

(...)

(25) Ove appropriato, in funzione dell'attribuzione dei compiti alle autorità in ciascuno Stato membro, è opportuno che nel pertinente gruppo di lavoro siano prese in considerazione le opinioni di altre autorità competenti, ad esempio tramite la consultazione a livello nazionale o invitandole alle pertinenti riunioni in cui risulta necessaria la loro competenza. In ogni caso è necessario mantenere l'indipendenza del BEREC.

(...)

(29) Il direttore dovrebbe restare il rappresentante dell'Ufficio BEREC per le questioni giuridiche e amministrative. Il consiglio di amministrazione dovrebbe nominare il direttore a seguito di una procedura di selezione aperta e trasparente al fine di garantire una valutazione rigorosa dei candidati e un livello elevato di indipendenza. (...).

(...)

(34) 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 [membri dello Spazio economico europeo (SEE) o dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA)] e i paesi candidati».

6 L'articolo 3 del regolamento 2018/1971, intitolato «Obiettivi del BEREC», è così formulato:

«1. Il BEREC opera nell'ambito dei regolamenti (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)] e (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)] e della direttiva (UE) 2018/1972 [del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche (GU 2018, L 321, pag. 36)].

2. Il BEREC persegue gli obiettivi indicati all'articolo 3 della direttiva (UE) 2018/1972. In particolare, il BEREC mira a garantire un'attuazione coerente del quadro normativo per le

comunicazioni elettroniche nell'ambito di cui al paragrafo 1 del presente articolo.

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].

(...».

7 L'articolo 4 del regolamento 2018/1971, intitolato «Compiti di regolamentazione del BEREC», al suo paragrafo 4, primo comma, recita:

«Fermo restando il rispetto del pertinente diritto dell'Unione, le ANR e la Commissione tengono nel massimo conto gli orientamenti, i pareri, le raccomandazioni, le posizioni comuni e le migliori pratiche adottati dal BEREC al fine di garantire l'applicazione coerente del quadro normativo delle comunicazioni elettroniche nell'ambito di applicazione di cui all'articolo 3, paragrafo 1».

8 L'articolo 8 di tale regolamento, intitolato «Indipendenza del comitato dei regolatori», prevede quanto segue:

«1. Nell'assolvimento dei compiti a esso attribuiti e fatta salva la possibilità che i suoi membri agiscano a nome della rispettiva ANR, il comitato dei regolatori agisce in modo indipendente e obiettivo nell'interesse dell'Unione, senza tener conto di particolari interessi nazionali o personali.

2. Fatto salvo il coordinamento di cui all'articolo 3, paragrafo 6, i membri del comitato dei regolatori e i loro supplenti non sollecitano né accettano istruzioni da governi, istituzioni, persone od organismi».

9 L'articolo 9 di detto regolamento, intitolato «Funzioni del comitato dei regolatori», così dispone:

«Il comitato dei regolatori ha le funzioni seguenti:

(...)

i) autorizzare, congiuntamente al direttore, la conclusione di accordi di lavoro con gli organi, gli organismi e i gruppi consultivi competenti dell'Unione e con autorità competenti di paesi terzi e con organizzazioni internazionali ai sensi dell'articolo 35;

(...».

10 L'articolo 15 del medesimo regolamento, intitolato «Composizione del consiglio di amministrazione», al paragrafo 3 enuncia quanto segue:

«I membri del consiglio di amministrazione e i loro supplenti non sollecitano né accettano istruzioni da governi, istituzioni, persone od organismi».

11 L'articolo 16 del regolamento 2018/1971, intitolato «Funzioni amministrative del consiglio di amministrazione», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Il consiglio di amministrazione ha le seguenti funzioni amministrative:

(...)

m) nomina un contabile, conformemente allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti, il quale è pienamente indipendente nell'esercizio delle sue funzioni;

(...».

12 L'articolo 20 di tale regolamento, intitolato «Compiti del direttore», ai paragrafi 3 e 6 così dispone:

«3. Fatte salve le competenze del comitato dei regolatori, del consiglio di amministrazione e della Commissione, il direttore esercita le sue funzioni in piena indipendenza e non sollecita né accetta istruzioni da governi, istituzioni, persone od organismi.

(...)

6. Il direttore è responsabile dell'esecuzione dei compiti assegnati all'Ufficio BEREC secondo gli orientamenti forniti dal comitato dei regolatori e dal consiglio di amministrazione. In particolare il direttore è responsabile di:

(...)

m) autorizzare congiuntamente al comitato dei regolatori la conclusione di accordi di lavoro con gli organi, gli organismi e i gruppi consultivi competenti dell'Unione e con autorità competenti di paesi terzi e con organizzazioni internazionali ai sensi dell'articolo 35».

13 Ai sensi dell'articolo 35 di detto regolamento, intitolato «Cooperazione con gli organismi dell'Unione, i paesi terzi e le organizzazioni internazionali»:

«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.

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. Nell'ambito del programma di lavoro annuale di cui all'articolo 21, il comitato dei regolatori adotta la strategia del BEREC per le relazioni con organi, organismi e gruppi consultivi competenti dell'Unione, con le autorità competenti dei paesi terzi e con le organizzazioni internazionali riguardo a questioni che rientrano tra le competenze del BEREC. La Commissione, il BEREC e l'Ufficio BEREC concludono un accordo di lavoro appropriato allo scopo di garantire che il BEREC e l'Ufficio BEREC operino nell'ambito del proprio mandato e del quadro istituzionale vigente».

14 L'articolo 42 del medesimo regolamento, intitolato «Dichiarazione di interessi», così recita:

«1. I membri del comitato dei regolatori e del consiglio di amministrazione, il direttore, gli esperti nazionali distaccati e gli altri membri del personale non dipendenti dall'Ufficio BEREC redigono ciascuno una dichiarazione scritta di impegni e una dichiarazione con la quale indicano l'assenza o la presenza di interessi diretti o indiretti che possano essere considerati in contrasto con la loro indipendenza.

(...)

2. I membri del comitato dei regolatori, del consiglio di amministrazione e dei gruppi di lavoro nonché altri partecipanti alle loro riunioni, il direttore, gli esperti nazionali distaccati e gli altri membri del personale non dipendenti dall'Ufficio BEREC dichiarano ciascuno in modo preciso e completo, al

più tardi all'inizio di ogni riunione, qualsiasi interesse che possa essere considerato in contrasto con la loro indipendenza in relazione ai punti all'ordine del giorno e si astengono dal partecipare alle discussioni e alle votazioni inerenti a tali punti.

(...)».

### ***Decisione controversa***

15 Dopo aver preso in considerazione, rispettivamente, ai suoi considerando da 1 a 3, le disposizioni dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971 e dell'articolo 111 dell'ASA Kosovo, la decisione controversa prevede, al suo articolo 1, quanto segue:

«L'[ANR] del Kosovo con responsabilità primaria di sorvegliare il funzionamento quotidiano dei mercati delle reti e dei servizi di comunicazioni elettroniche ha facoltà di partecipare al comitato dei regolatori e ai gruppi di lavoro del [BEREC] e al consiglio di amministrazione dell'Ufficio BEREC.

I termini di riferimento della partecipazione dell'[ANR] del Kosovo figurano nell'allegato».

### **Fatti**

16 I fatti all'origine della controversia sono esposti ai punti da 1 a 11 della sentenza impugnata e, ai fini del presente procedimento, possono essere sintetizzati come segue.

17 Nel corso del periodo compreso tra il 2001 e il 2015, l'Unione ha firmato accordi di stabilizzazione e di associazione con sei paesi dei Balcani occidentali, tra cui la Bosnia-Erzegovina e il Kosovo.

18 Con la sua comunicazione del 6 febbraio 2018 al Parlamento europeo, al Consiglio dell'Unione europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, intitolata «Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani occidentali» [COM (2018) 65 final], la Commissione ha auspicato azioni volte a sviluppare la società digitale e ad allineare la legislazione di tali paesi alla legislazione dell'Unione.

19 Una di tali azioni consisteva nell'integrare i Balcani occidentali in seno agli organismi di regolamentazione o nei gruppi di esperti esistenti, come il BEREC. Risulta infatti dal punto 8.3.1 del documento di lavoro della Commissione del 22 giugno 2018, intitolato «Misure a sostegno di un'agenda digitale per i Balcani occidentali» [SWD (2018) 360 final], che un «rapporto più stretto tra le ANR dell'UE e dei Balcani occidentali contribuirà ad avvicinare le pratiche normative della regione a quelle dell'Unione (...). Sebbene quattro delle sei economie dei Balcani occidentali siano attualmente osservatori del BEREC, il comitato dei regolatori del BEREC ha accettato di collaborare più strettamente con tutte e sei le ANR della regione. Ciò continuerà a essere possibile nel contesto della revisione del regolamento [n. 1211/2009]».

20 Il 18 marzo 2019 la Commissione ha adottato sei decisioni riguardanti la partecipazione delle ANR dei paesi dei Balcani occidentali al BEREC. Tra tali sei decisioni, che hanno come fondamento, in particolare, l'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971, figura la decisione controversa, con cui la Commissione ha ammesso l'ANR del Kosovo a partecipare al comitato dei regolatori e ai gruppi di lavoro del BEREC nonché al consiglio di amministrazione dell'Ufficio BEREC.

### **Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata**

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

22 A sostegno del suo ricorso, il Regno di Spagna ha dedotto tre motivi vertenti sulla violazione dell'articolo 35 del regolamento 2018/1971.

23 Con la sentenza impugnata il Tribunale ha respinto integralmente tale ricorso.

- 24 Con il primo motivo di ricorso, il Regno di Spagna ha sostenuto che la decisione controversa violava l'articolo 35 del regolamento 2018/1971, in quanto il Kosovo non sarebbe un «paese terzo» ai sensi di tale disposizione. Dopo aver rilevato, al punto 28 della sentenza impugnata, che la nozione di «paese terzo» non è definita né nel regolamento 2018/1971 né nella pertinente normativa dell'Unione, il Tribunale ha sottolineato, ai punti 29 e 30 di tale sentenza, che il Trattato FUE utilizza sia i termini «paese terzo» sia «Stato terzo». A tal riguardo, il Tribunale ha ricordato che la quinta parte del Trattato FUE, intitolata «Azione esterna dell'Unione», il cui titolo III verte sulla cooperazione «con i paesi terzi» e il titolo VI sulle relazioni «con le organizzazioni internazionali e i paesi terzi», riflette il fatto che la società internazionale è composta da diversi attori. Il Tribunale ne ha dedotto che le disposizioni del Trattato FUE relative ai «paesi terzi» mirano a consentire all'Unione di concludere accordi internazionali con entità territoriali, considerate nel concetto elastico di «paese», ma che non sono necessariamente «Stati», ai sensi del diritto internazionale.
- 25 Al punto 35 della sentenza impugnata, il Tribunale ha considerato che la nozione di «paese terzo» di cui al diritto primario dell'Unione, in particolare agli articoli 212 e da 216 a 218 TFUE, non può essere interpretata diversamente quando la stessa nozione compare in un testo di diritto derivato. Esso ne ha dedotto, al punto 36 di tale sentenza, che la nozione di «paese terzo» ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971 non equivale a quella di «Stato terzo», ma ha una portata più ampia che va al di là dei soli Stati sovrani, fatta salva la posizione dell'Unione per quanto riguarda lo status del Kosovo in quanto Stato indipendente, che, nella sua qualità di «paese terzo», può anche disporre di autorità pubbliche, come l'ANR del Kosovo.
- 26 Con il secondo motivo di ricorso, il Regno di Spagna ha sostenuto che l'articolo 111 dell'ASA Kosovo non costituiva un accordo concluso con l'Unione al fine di consentire la partecipazione agli organi del BEREC di un'ANR di un paese terzo, ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971. A tal proposito, il Tribunale ha ritenuto, ai punti da 47 a 49 della sentenza impugnata, che fossero soddisfatte le due condizioni a cui tale disposizione subordina la partecipazione delle ANR di paesi terzi agli organi del BEREC, ossia, in primo luogo, l'esistenza di un «accordo» tra il paese terzo interessato e l'Unione e, in secondo luogo, che la conclusione di tale accordo fosse stata effettuata «in tal senso».
- 27 Per quanto riguarda, in particolare, tale seconda condizione, il Tribunale ha precisato, al punto 53 della sentenza impugnata, che è segnatamente la partecipazione, accompagnata da diritti limitati, prevista all'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971, che corrisponde alla stretta cooperazione di cui all'articolo 111 dell'ASA Kosovo, senza tuttavia equivalere a un'«integrazione» dell'ANR del Kosovo nella struttura del BEREC. Pertanto, il Tribunale ha concluso, al punto 54 della sentenza impugnata, che l'articolo 111 dell'ASA Kosovo costituisce un accordo «in tal senso», conformemente all'articolo 35, paragrafo 2, di detto regolamento.
- 28 Infine, per quanto riguarda il terzo motivo di ricorso, secondo il quale la decisione controversa violava l'articolo 35 del regolamento 2018/1971 in quanto la Commissione si è discostata dalla procedura stabilita per la partecipazione delle ANR dei paesi terzi al BEREC, il Tribunale ha, in sostanza, rilevato, ai punti 77 e 81 della sentenza impugnata, che né il regolamento 2018/1971 né nessun'altra normativa dell'Unione ha espressamente attribuito all'Ufficio BEREC o a un altro organismo la competenza a stabilire l'esistenza di accordi di lavoro applicabili alla partecipazione dei paesi TUE e all'articolo 17 TUE. Esso ne ha dedotto, al punto 82 della sentenza impugnata, che la Commissione era competente, in forza di tale disposizione, a stabilire unilateralmente, nella decisione controversa, accordi di lavoro, ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento 2018/1971.

### **Conclusioni delle parti dinanzi alla Corte**

- 29 Con la sua impugnazione, il Regno di Spagna chiede che la Corte voglia:
- annullare la sentenza impugnata;
  - statuire sul ricorso di annullamento e annullare la decisione controversa e

– condannare la Commissione alle spese.

30 La Commissione chiede che la Corte voglia:

– respingere l'impugnazione e

– condannare il Regno di Spagna alle spese.

### **Sull'impugnazione**

31 A sostegno della sua impugnazione, il Regno di Spagna deduce cinque motivi, il primo dei quali verte su un errore di diritto nell'interpretazione della nozione di «paese terzo» ai sensi dell'articolo 35 del regolamento 2018/1971, il secondo su un errore di diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dell'articolo 111 dell'ASA Kosovo, in combinato disposto con l'articolo 35 del regolamento 2018/1971, nella parte in cui il Tribunale ha interpretato erroneamente le conseguenze dell'assenza di una posizione dell'Unione sullo status del Kosovo alla luce del diritto internazionale, il terzo su un errore di diritto nell'interpretazione di tali disposizioni, in quanto la cooperazione di cui trattasi non comprende la partecipazione al BEREC e al consiglio di amministrazione dell'Ufficio BEREC, il quarto su un errore di diritto per la parte in cui la sentenza impugnata ha concluso che l'articolo 17 TUE costituiva una base giuridica valida per l'adozione della decisione controversa e il quinto su un errore di diritto nell'interpretazione dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971, per la parte in cui la sentenza impugnata ha concluso che gli accordi di lavoro possono essere stabiliti unilateralmente dalla Commissione.

### ***Sul primo motivo***

#### *Argomenti delle parti*

32 Con il suo primo motivo, il Regno di Spagna fa valere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto, al punto 36 della sentenza impugnata, nel considerare che la nozione di «paese terzo», ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971, ha una portata più ampia di quella di «Stati terzi», poiché tale prima nozione non riguarda unicamente Stati indipendenti. Secondo tale Stato membro, una siffatta interpretazione non è conforme né al diritto dell'Unione né al diritto internazionale.

33 Il Regno di Spagna contesta al Tribunale di essersi basato unicamente sulle disposizioni del Trattato FUE relative ai «paesi terzi» per dedurre, senza alcuna altra analisi, che tali disposizioni mirano chiaramente ad offrire la possibilità di concludere accordi internazionali con entità diverse dagli Stati. Così facendo, il Tribunale non avrebbe, infatti, individuato alcun elemento nel diritto primario dell'Unione, né nel diritto internazionale, idoneo a differenziare la nozione di «paese terzo» da quella di «Stato terzo».

34 Secondo il Regno di Spagna, le nozioni di «paese terzo» e di «Stato terzo» sono equivalenti sebbene rispondano ad un diverso grado di formalità giuridica. Così, dal punto di vista del diritto internazionale, i termini «Stato» e «paese» evocerebbero ciascuno una dimensione distinta di uno stesso soggetto e avrebbero un proprio ambito di applicazione. Il termine «paese» non sarebbe utilizzato per fare riferimento allo status di soggetto nel diritto internazionale, ma alla sua dimensione fisica. Questi due termini potrebbero talvolta, secondo il contesto, essere utilizzati in modo intercambiabile.

35 Il Regno di Spagna sostiene che il termine «paese terzo», quale impiegato nei Trattati e nel regolamento 2018/1971, non ha un significato più ampio o diverso da quello che riveste il termine «Stato terzo». Un'interpretazione contraria rischierebbe di trasformare la nozione di «paese terzo» in una categoria autonoma del diritto dell'Unione, avente un significato diverso da quello prevalente nel diritto internazionale, mentre gli Stati sono i soggetti chiave delle relazioni internazionali.

36 La Commissione contesta tale argomento in quanto infondato e sostiene che i termini «paesi terzi» e «Stati terzi» sono utilizzati in maniera distinta nel diritto dell'Unione. Quest'ultima ha potuto



concludere accordi internazionali con il Kosovo in qualità di «paese terzo», ai sensi degli articoli 212 e da 216 a 218 TFUE, senza riconoscerlo come Stato.

### *Giudizio della Corte*

- 37 In via preliminare, occorre rilevare che, ai punti 28 e 29 della sentenza impugnata, il Tribunale ha constatato, da un lato, che la nozione di «paese terzo» non è affatto definita nel regolamento 2018/1971, né nella normativa dell'Unione in materia di comunicazioni elettroniche, e che, dall'altro, il Trattato FUE impiega tanto i termini «paesi terzi» quanto i termini «Stati terzi» nelle sue disposizioni, ma che numerose disposizioni che trattano questioni relative alle relazioni esterne utilizzano piuttosto i termini «paesi terzi». In particolare, il Tribunale ha indicato che la quinta parte del Trattato FUE, relativa all'azione esterna dell'Unione, contiene un titolo III sulla cooperazione «con i paesi terzi», nonché un titolo VI sulle relazioni «con le organizzazioni internazionali e i paesi terzi», che riflettono così il fatto che la società internazionale è composta da diversi attori.
- 38 A tal riguardo, risulta che un'interpretazione letterale dei Trattati, in particolare della quinta parte del Trattato FUE, non consente di determinare il senso della nozione di «paese terzo» di cui all'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971.
- 39 Infatti, da un lato, i termini «paese terzo» e «Stato terzo» figurano indifferentemente in numerose disposizioni dei Trattati UE e FUE senza che il ricorso all'uno o all'altro di tali termini sembri rispondere a una giustificazione particolare.
- 40 Dall'altro lato, secondo una giurisprudenza costante, la formulazione utilizzata in una delle versioni linguistiche di una disposizione del diritto dell'Unione non può essere l'unico elemento a sostegno dell'interpretazione di questa disposizione né si può attribuire ad essa un carattere prioritario rispetto alle altre versioni linguistiche.
- 41 A tal riguardo, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 50 a 52 delle sue conclusioni, non tutte le versioni linguistiche dei Trattati UE e FUE utilizzano congiuntamente i termini «Stati terzi» e «paesi terzi». Nelle versioni di tali trattati in lingua estone, lettone, polacca e slovena è utilizzata, in particolare, l'espressione «Stato terzo». Peraltro, quando tali termini sono impiegati in una stessa versione linguistica, la loro utilizzazione non coincide sempre con quella che compare in altre versioni linguistiche di tali trattati.
- 42 Orbene, le disposizioni del diritto dell'Unione devono essere interpretate e applicate in modo uniforme, alla luce delle versioni vigenti in tutte le lingue dell'Unione e, in caso di divergenza tra tali diverse versioni, la disposizione di cui trattasi deve essere interpretata in funzione dell'economia generale e della finalità della normativa di cui essa costituisce un elemento [v., in tal senso, sentenze del 26 gennaio 2021, Hessischer Rundfunk, C-422/19 e C-423/19, EU:C:2021:63, punto 65 nonché giurisprudenza ivi citata, e del 14 luglio 2022, Italia e Comune di Milano/Consiglio (Sede dell'Agenzia europea per i medicinali), C-59/18 e C-182/18, EU:C:2022:567, punto 67 nonché giurisprudenza ivi citata].
- 43 Nel caso di specie, il Tribunale ha considerato, al punto 30 della sentenza impugnata, che le disposizioni del Trattato FUE relative ai «paesi terzi» offrono la possibilità di concludere accordi internazionali con soggetti «diversi dagli Stati». Partendo da tale premessa, il Tribunale ha dichiarato, al punto 35 della sentenza impugnata, che la nozione di «paese terzo» utilizzata nel diritto primario dell'Unione non può avere un'accezione diversa quando tale stessa nozione compare in un testo di diritto derivato come quello dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971. Esso ne ha dedotto, al punto 36 della sentenza impugnata, che la nozione di «paese terzo», ai sensi di tale articolo 35, paragrafo 2, ha una portata che va al di là dei soli Stati sovrani.
- 44 Il Tribunale ha stabilito detta premessa senza tener conto delle differenze tra le versioni linguistiche dei Trattati UE e FUE, la cui formulazione non consente di concludere per l'esistenza di una differenza di significato tra i termini «paesi terzi» e «Stati terzi».

- 45 La constatazione di una siffatta differenza di significato contrasterebbe, peraltro, con il fatto, rilevato al punto 39 della presente sentenza, che in numerose versioni linguistiche di tali trattati sono utilizzati solo i termini «Stati terzi».
- 46 Lo stesso vale per il regolamento 2018/1971. Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 63 delle sue conclusioni, i termini «paese terzo» non figurano in tutte le versioni linguistiche di tale regolamento. Nelle versioni in lingua bulgara, estone, lettone, lituana, polacca e slovena di quest'ultimo, è utilizzato solo l'equivalente dei termini «Stato terzo».
- 47 Da quanto precede risulta che il Tribunale ha quindi viziato la sua motivazione con un errore di diritto.
- 48 Tuttavia, occorre ricordare che, se dalla motivazione di una decisione del Tribunale risulta una violazione del diritto dell'Unione, ma il dispositivo della stessa appare fondato per altri motivi di diritto, una violazione siffatta non è idonea a determinare l'annullamento di tale decisione e occorre procedere ad una sostituzione della motivazione (sentenza del 6 ottobre 2020, *Bank Refah Kargaran/Consiglio*, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punto 50 e giurisprudenza ivi citata).
- 49 Al fine di esaminare se, nel caso di specie, il dispositivo della sentenza impugnata sia fondato per altri motivi di diritto, occorre esaminare se il Tribunale abbia potuto correttamente concludere, al punto 37 della sentenza impugnata, che la Commissione non ha violato l'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971 assimilando il Kosovo a un «paese terzo», ai sensi di tale disposizione.
- 50 A tal proposito, occorre constatare che, al fine di garantire l'effetto utile dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971, un'entità territoriale situata al di fuori dell'Unione e della quale quest'ultima non ha riconosciuto la qualità di Stato indipendente deve potere essere assimilata a un «paese terzo» ai sensi di tale disposizione, senza per questo violare il diritto internazionale [v., in tal senso, sentenze del 24 novembre 1992, *Poulsen e Diva Navigation*, C-286/90, EU:C:1992:453, punto 9, e del 5 aprile 2022, *Commissione/Consiglio (Organizzazione marittima internazionale)*, C-161/20, EU:C:2022:260, punto 32].
- 51 Per quanto riguarda il Kosovo, nel suo parere consultivo del 22 luglio 2010, *Conformità al diritto internazionale della dichiarazione unilaterale di indipendenza relativa al Kosovo* (CJI Recueil 2010, pag. 403), la Corte internazionale di giustizia ha considerato che l'adozione della dichiarazione d'indipendenza del Kosovo del 17 febbraio 2008 non aveva violato né il diritto internazionale generale, né la risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, né il quadro costituzionale applicabile.
- 52 Tale assimilazione non è tale da incidere sulle posizioni individuali degli Stati membri quanto alla questione se il Kosovo abbia la qualità di Stato indipendente affermato dalle sue autorità, come indicato nella prima nota a piè di pagina della decisione controversa.
- 53 Dagli elementi che precedono risulta che, contrariamente a quanto sostiene il Regno di Spagna, il Kosovo può essere assimilato a un «paese terzo», ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971, senza violare il diritto internazionale.
- 54 Inoltre, quanto all'integrazione di «paesi terzi» nel regime di partecipazione previsto all'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971, occorre ricordare che, ai sensi del primo comma di tale disposizione, la partecipazione delle ANR di tali paesi è soggetta a due condizioni cumulative. La prima riguarda l'esistenza di un «accordo» concluso con l'Unione e, la seconda, la circostanza che tale accordo sia stato concluso «in tal senso».
- 55 Come rilevato dal Tribunale al punto 32 della sentenza impugnata, l'Unione ha concluso diversi accordi con il Kosovo, riconoscendo così la sua capacità di concludere siffatti accordi. Tra tali accordi figura l'ASA Kosovo, il cui articolo 111, relativo alle reti e ai servizi di comunicazione elettronica, prevede che la cooperazione attuata riguardi essenzialmente i settori prioritari dell'acquis dell'Unione in tale settore, e che le parti rafforzino tale cooperazione, fermo restando che l'obiettivo ultimo è che il Kosovo adotti detto acquis cinque anni dopo la data di entrata in vigore di tale accordo, provvedendo in particolare a garantire e a rafforzare l'indipendenza delle autorità di regolamentazione competenti.

- 56 Inoltre, come risulta dal punto 49 della sentenza impugnata, l'articolo 111 dell'ASA Kosovo è analogo, per quanto riguarda la sua formulazione e il suo contesto, alle disposizioni relative al rafforzamento della cooperazione in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica contenute in altri accordi di stabilizzazione e di associazione conclusi dall'Unione con paesi dei Balcani occidentali ai candidati all'adesione sulla base delle quali si basa la partecipazione delle ANR di tali paesi alle istanze del BEREC. Orbene, sebbene il considerando 34 del regolamento 2018/1971 si riferisca, in generale, agli accordi conclusi con gli Stati membri del SEE/AELS e con i paesi candidati all'adesione, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 68 delle sue conclusioni, lo status di paese candidato all'adesione è menzionato in detto considerando non al fine di escludere dall'ambito di tale cooperazione i paesi che, come il Kosovo, non rientrano in queste due categorie, bensì unicamente a titolo illustrativo di accordi di cui all'articolo 35, paragrafo 2, primo comma, di tale regolamento.
- 57 Di conseguenza, anche l'ASA Kosovo deve essere considerato concluso al fine di consentire una siffatta partecipazione, ai sensi di tale disposizione, in quanto l'articolo 111 di tale accordo è espressamente dedicato all'adozione dell'acquis dell'Unione e al rafforzamento della cooperazione tra le parti nel settore delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica.
- 58 Tale valutazione non può essere rimessa in discussione dalla circostanza, sottolineata dal Regno di Spagna nell'ambito del terzo motivo di impugnazione, che l'articolo 95 dell'accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da un lato, e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, dall'altro (GU 2004, L 84, pag. 13), prevede espressamente la «cooperazione con gli organismi europei», circostanza che il Tribunale avrebbe ommesso di menzionare. Il Regno di Spagna fa valere, a tal riguardo, che, contrariamente a tale articolo 95, l'articolo 111 dell'ASA Kosovo non fa alcun riferimento a una cooperazione con un organismo dell'Unione quale il BEREC.
- 59 Tuttavia, una siffatta differenza non pregiudica il fatto, evidenziato al paragrafo 56 della presente sentenza, che l'articolo 111 dell'ASA Kosovo è analogo, nella formulazione e nel contesto, alle disposizioni sulla cooperazione rafforzata in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica contenute in altri accordi di stabilizzazione e di associazione conclusi dall'Unione con i paesi dei Balcani occidentali candidati all'adesione, sulla cui base si basa la partecipazione delle ANR di tali paesi agli organi del BEREC e i quali, conformemente al considerando 34 del regolamento 2018/1971, sono stati conclusi «in tal senso» conformemente all'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971. Pertanto, il fatto che i termini dell'ASA Kosovo non siano identici a quelli di uno di tali accordi è irrilevante.
- 60 Inoltre, l'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971, facendo riferimento, quanto alla partecipazione delle autorità di paesi terzi al BEREC, agli «accordi [conclusi con l'Unione] in tal senso» nonché alle «pertinenti disposizioni di tali accordi», subordina tale partecipazione all'esistenza di accordi che istituiscono un quadro di cooperazione settoriale tra l'Unione e tali paesi in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, senza tuttavia esigere che detti accordi prevedano espressamente una siffatta partecipazione.
- 61 Per quanto riguarda la finalità del regolamento 2018/1971, occorre rilevare che, conformemente all'obiettivo di cooperazione che esso persegue, l'articolo 35, paragrafo 2, di tale regolamento apre il consiglio dei regolatori, i gruppi di lavoro e il consiglio di amministrazione del BEREC alla partecipazione delle ANR dei paesi terzi principalmente competenti nel settore delle comunicazioni elettroniche.
- 62 Infatti, risulta, da un lato, dal considerando 20 di tale regolamento che il BEREC dovrebbe essere autorizzato a stabilire accordi di lavoro con autorità competenti di paesi terzi per instaurare rapporti di cooperazione e a procedere a scambi di opinioni su questioni normative. Dall'altro, il considerando 34 del medesimo regolamento enuncia che la partecipazione delle autorità di regolamentazione dei paesi terzi competenti agli organi del BEREC mira a estendere ulteriormente l'applicazione coerente del quadro normativo per le comunicazioni elettroniche.
- 63 Orbene, l'articolo 111 dell'ASA Kosovo mira a rafforzare la cooperazione nel settore delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica affinché il Kosovo possa adottare l'acquis dell'Unione in tale settore.

64 Di conseguenza, tenuto conto di tutti gli elementi che precedono, il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto concludendo, al punto 37 della sentenza impugnata, che, avendo in sostanza considerato, nella decisione controversa, che il Kosovo era assimilabile a un «paese terzo», ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971, la Commissione non ha violato tale disposizione.

65 Il primo motivo deve quindi essere respinto.

### *Sul secondo motivo*

#### *Argomenti delle parti*

66 Con il suo secondo motivo, il Regno di Spagna fa valere che, al punto 33 della sentenza impugnata, il Tribunale ha interpretato erroneamente le conseguenze dell'assenza di posizione dell'Unione sullo status del Kosovo alla luce del diritto internazionale, violando così il combinato disposto dell'articolo 111 dell'ASA Kosovo e dell'articolo 35 del regolamento 2018/1971.

67 Il Regno di Spagna sostiene che, in assenza del riconoscimento della qualità di Stato del Kosovo da parte di tutti gli Stati membri, la Commissione non poteva, nell'adottare la decisione controversa, autorizzare la partecipazione dell'ANR del Kosovo all'interno della rete di autorità indipendenti costituita tra Stati. Una siffatta decisione implicherebbe il riconoscimento da parte dell'Unione di un'autorità di un territorio, il Kosovo, nei confronti del quale l'Unione non ha altra posizione comune se non riconoscere che esso costituisce un caso sui generis, che consente a ciascuno Stato membro di determinare il tipo di relazioni che intende stabilire con tale territorio. La decisione controversa comporta quindi, secondo il Regno di Spagna, un ravvicinamento che potrebbe tradursi, in pratica, in un riconoscimento di fatto, implicito, dello status di Stato del Kosovo e, pertanto, nell'imposizione di tale riconoscimento agli Stati membri dell'Unione.

68 La Commissione ritiene che il secondo motivo sia nuovo e non individui la norma giuridica che sarebbe stata violata dal Tribunale. Tale motivo sarebbe quindi irricevibile e, in ogni caso, infondato in diritto.

#### *Giudizio della Corte*

69 In primo luogo, come ricordato al punto 52 della presente sentenza, la decisione controversa indica espressamente, in una prima nota a piè di pagina, che la designazione del Kosovo nel titolo di tale decisione «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». Una siffatta indicazione è stata altresì inclusa nel diciassettesimo considerando e nell'articolo 2 dell'ASA Kosovo.

70 In secondo luogo, dalla valutazione di cui ai punti 56 e 57 della presente sentenza risulta che, alla luce dell'articolo 111 dell'ASA Kosovo, tale accordo mira, in particolare, a consentire la partecipazione dell'ANR del Kosovo agli organi del BEREK, il che si ricollega all'obiettivo di cooperazione con le ANR di paesi terzi, perseguito dall'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971. A tal riguardo, il Regno di Spagna non contesta né la legittimità di tale accordo e di detto regolamento, né il fatto che esiste, nel Kosovo, un'ANR ai sensi di detto regolamento.

71 Ne consegue che il Regno di Spagna non può validamente sostenere che la decisione controversa, per il solo fatto di instaurare una cooperazione con l'ANR del Kosovo attuando l'ASA Kosovo e il regolamento 2018/1971, viola tali ultimi atti e comporta il riconoscimento del Kosovo quale Stato terzo.

72 Pertanto, l'adozione della decisione controversa da parte della Commissione non può essere interpretata nel senso che comporta il riconoscimento implicito, da parte dell'Unione, dello status del Kosovo quale Stato indipendente.

73 Ne consegue che la premessa su cui si fonda la censura formulata dal Regno di Spagna riguardo al punto 33 della sentenza impugnata è errata. Pertanto, occorre respingere tale secondo motivo in quanto comunque infondato, senza esaminare l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione.

### *Sul terzo motivo*

#### *Argomenti delle parti*

74 Con il suo terzo motivo, il Regno di Spagna fa valere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel considerare, ai punti da 49 a 53 della sentenza impugnata, che l'obiettivo enunciato all'articolo 111 dell'ASA Kosovo, ossia l'adozione dell'acquis dell'Unione nel settore delle comunicazioni elettroniche, comporta la partecipazione del Kosovo al BEREC ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971.

75 In primo luogo, il Regno di Spagna sostiene che la partecipazione del Kosovo all'interno di un organismo dell'Unione quale il BEREC sarebbe esclusa in assenza di qualsiasi menzione espressa in tal senso nell'ASA Kosovo. Esso fa valere, a sostegno di tale censura, gli argomenti riassunti al punto 58 della presente sentenza.

76 In secondo luogo, il Regno di Spagna sostiene che l'utilizzo del termine «cooperazione» all'articolo 111 dell'ASA Kosovo non comporta necessariamente la partecipazione dell'ANR del Kosovo al BEREC conformemente all'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971. Tale partecipazione sarebbe, in linea di principio, riservata agli Stati membri, atteso che tale organismo ha il compito di sviluppare norme dell'Unione in materia di comunicazioni elettroniche, nonché di adottare posizioni che incidono sulle decisioni degli organi nazionali e di quelli dell'Unione. Ammettere la partecipazione del Kosovo a tale organismo consentirebbe a detto paese non di adottare l'acquis dell'Unione, bensì di partecipare all'elaborazione delle norme settoriali di quest'ultima, il che non corrisponderebbe all'obiettivo dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971.

77 Il Regno di Spagna contesta la valutazione del Tribunale, al punto 53 della sentenza impugnata, secondo cui la partecipazione prevista all'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971 corrisponde alla stretta cooperazione di cui all'articolo 111 dell'ASA Kosovo, ma non equivale ad una qualsivoglia «integrazione» dell'ANR del Kosovo nella struttura del BEREC. Tale valutazione, non motivata, violerebbe l'articolo 111 dell'ASA Kosovo, il quale non prevede una cooperazione «stretta».

78 In terzo luogo, il Regno di Spagna fa valere che il Tribunale è incorso in un errore di diritto nella sua interpretazione dell'articolo 35 del regolamento 2018/1971, avendo ritenuto che la partecipazione dell'ANR del Kosovo al BEREC fosse possibile nonostante l'assenza di una posizione comune dell'Unione sullo status del Kosovo.

79 La Commissione contesta tale argomento.

#### *Giudizio della Corte*

80 Per quanto riguarda, in primo luogo, la censura secondo cui la partecipazione del Kosovo all'interno di un organismo dell'Unione quale il BEREC sarebbe esclusa in assenza di qualsiasi menzione espressa in tal senso nell'ASA Kosovo, è stata fornita una risposta ai punti 59 e 60 della presente sentenza.

81 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la censura vertente sull'errore in cui sarebbe incorso il Tribunale, al punto 53 della sentenza impugnata, nel considerare che la partecipazione prevista all'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971 corrisponde alla stretta cooperazione di cui all'articolo 111 dell'ASA Kosovo, essa non può essere accolta.

82 A tal riguardo, occorre rilevare che l'articolo 35 del regolamento 2018/1971 prevede diversi gradi e forme di cooperazione. Il paragrafo 1 di tale disposizione prevede infatti la facoltà per il BEREC e per l'Ufficio BEREC di stabilire, fatto salvo il previo accordo della Commissione, accordi di lavoro, in particolare con le autorità competenti di paesi terzi, fermo restando che tali accordi non creano obblighi giuridici. Tale forma di cooperazione è quindi meno «stretta» della partecipazione delle ANR dei paesi

terzi al BEREC, di cui al paragrafo 2 di detta disposizione e che concorre, come risulta dal punto 63 della presente sentenza, alla cooperazione di cui all'articolo 111 dell'ASA Kosovo, la quale mira, in particolare, a garantire e a rafforzare l'indipendenza delle autorità di regolamentazione partecipanti.

83 Ciò premesso, contrariamente a quanto sostenuto dal Regno di Spagna, quest'ultima forma di cooperazione tra l'Unione e il Kosovo non consente di assimilare la partecipazione dell'ANR di tale paese terzo agli organi del BEREC all'integrazione di tale ANR in tale organismo dell'Unione.

84 Infatti, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 97 e 98 delle sue conclusioni, quando i rappresentanti dell'ANR del Kosovo partecipano ai lavori del consiglio dei regolatori, dei gruppi di lavoro e del consiglio di amministrazione del BEREC, essi esprimono il loro parere in piena indipendenza e trasparenza, conformemente ai considerando 5 e 13, all'articolo 3, paragrafo 3, all'articolo 8, paragrafo 2, e all'articolo 15, paragrafo 3, del regolamento 2018/1971. Inoltre, l'influenza dei rappresentanti dell'ANR dei paesi terzi nell'ambito del BEREC è limitata dall'articolo 35, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento 2018/1971, dal momento che la possibilità di accordare loro un diritto di voto è espressamente esclusa da tale disposizione.

85 Peraltro, contrariamente a quanto sostiene il Regno di Spagna, la partecipazione dell'ANR del Kosovo al BEREC non consente al Kosovo di partecipare all'elaborazione della normativa settoriale dell'Unione in materia di comunicazioni elettroniche. Infatti, sebbene, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento 2018/1971, le ANR e la Commissione «teng[ano] nel massimo conto gli orientamenti, i pareri, le raccomandazioni, le posizioni comuni e le migliori pratiche adottati dal BEREC», tali atti sono privi di carattere giuridicamente vincolante e non rientrano nell'ambito di una procedura di elaborazione della normativa dell'Unione in materia di comunicazioni elettroniche. Il BEREC ha la sola funzione di svolgere un ruolo di forum per la cooperazione tra le ANR, e tra le ANR e la Commissione, volto a garantire l'attuazione coerente del quadro normativo in tale settore, come risulta dall'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971, letto alla luce del considerando 5 di tale regolamento.

86 Infine, per quanto riguarda, in terzo luogo, la censura vertente su una violazione dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971 a causa dell'assenza di posizione comune dell'Unione sullo status di Stato del Kosovo, essa deve essere respinta per gli stessi motivi esposti ai punti da 69 a 73 della presente sentenza.

87 Ne consegue che, dichiarando, ai punti 53 e 54 della sentenza impugnata, che la cooperazione derivante dall'articolo 111 dell'ASA Kosovo corrisponde alle modalità della cooperazione prevista all'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971 e che, pertanto, l'articolo 111 dell'ASA Kosovo costituisce un accordo «in tal senso», conformemente all'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971, il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto.

88 Il terzo motivo deve quindi essere respinto in toto in quanto infondato.

### ***Sulla prima parte del quarto motivo***

#### *Argomenti delle parti*

89 Il quarto motivo di impugnazione si articola, in sostanza, in due parti. Con la seconda parte, il Regno di Spagna contesta la competenza della Commissione ad adottare la decisione controversa. Tale seconda parte sarà esaminata congiuntamente al quinto motivo, con il quale coincide.

90 Con la prima parte, il Regno di Spagna sostiene che l'articolo 111 dell'ASA Kosovo non costituisce una base giuridica sufficiente per l'adozione della decisione controversa. Esso contesta la valutazione del Tribunale, al punto 72 della sentenza impugnata, secondo cui la partecipazione di un'ANR di un paese terzo al BEREC non richiede un'autorizzazione specifica stabilita nell'ambito di un accordo internazionale.

91 Il Regno di Spagna sostiene al riguardo che l'ASA Kosovo è un accordo molto generico, che non prevede l'incorporazione o la partecipazione del Kosovo alle strutture dell'Unione in alcun campo,

neanche in quello delle telecomunicazioni. Esso ricorda che l'articolo 111 dell'ASA Kosovo fa riferimento non alla partecipazione di tale paese ad un organismo dell'Unione, bensì alla cooperazione tra le parti di tale accordo.

92 La Commissione ritiene che tale argomento sia infondato.

#### *Giudizio della Corte*

93 Dalla motivazione esposta ai punti da 56 a 64 nonché ai punti da 80 a 87 della presente sentenza risulta che l'articolo 111 dell'ASA Kosovo costituisce un accordo «in tal senso», conformemente all'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971 e che, così facendo, l'articolo 111 dell'ASA Kosovo costituisce una base giuridica sufficiente per la partecipazione dell'ANR del Kosovo ai lavori del BEREC e dell'Ufficio BEREC.

94 In particolare, un tale accordo, per costituire una siffatta base giuridica sufficiente, non deve necessariamente contenere disposizioni dettagliate relative alla partecipazione al BEREC ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, di tale regolamento. Il fatto che taluni accordi di associazione con paesi candidati all'adesione o talune decisioni riguardanti la partecipazione delle ANR degli Stati membri dell'EFTA contengano disposizioni più dettagliate di quelle dell'articolo 111 dell'ASA Kosovo è irrilevante al riguardo.

95 Pertanto, la prima parte del quarto motivo deve essere respinta in quanto infondata.

#### *Sulla seconda parte del quarto motivo e sul quinto motivo*

##### *Argomenti delle parti*

96 Con la seconda parte del quarto motivo, il Regno di Spagna contesta la competenza della Commissione ad adottare la decisione controversa. La partecipazione del Kosovo al BEREC non potrebbe essere stabilita da una decisione fondata sul solo articolo 17 TUE, dato che, da un lato, l'ASA Kosovo non prevede tale possibilità e, dall'altro, l'Unione non ha una posizione comune sullo status del Kosovo. Il Regno di Spagna contesta la valutazione del Tribunale, al punto 77 della sentenza impugnata, secondo cui, poiché il regolamento 2018/1971 non ha espressamente attribuito al BEREC la competenza a stabilire gli accordi di lavoro applicabili alla partecipazione delle ANR dei paesi terzi, segnatamente dell'ANR del Kosovo, tale competenza spetta alla Commissione, conformemente all'articolo 17 TUE.

97 Inoltre, il Regno di Spagna sostiene che la partecipazione del Kosovo al BEREC non rispetta le competenze del Consiglio dell'Unione europea e l'articolo 16 TUE, in combinato disposto con l'articolo 21, paragrafo 3, TUE. Spetterebbe al Consiglio valutare se la partecipazione dell'ANR del Kosovo al BEREC sia nell'interesse dell'Unione e conciliare gli interessi in gioco.

98 A tal riguardo, il Regno di Spagna ricorda che la scelta della base giuridica riveste un'importanza particolare in quanto consente di preservare le competenze di ciascuna istituzione [sentenza del 25 ottobre 2017, Commissione/Consiglio (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, punti 49 e 50] e che la conclusione di un accordo internazionale richiede la valutazione degli interessi dell'Unione nell'ambito delle relazioni con il paese terzo interessato nonché di operare ponderazioni tra gli interessi divergenti rientranti nell'ambito di tali relazioni (sentenza del 28 luglio 2016, Consiglio/Commissione, C-660/13, EU:C:2016:616, punto 39).

99 Con il suo quinto motivo, il Regno di Spagna fa valere che il Tribunale ha erroneamente interpretato, ai punti 76 e 77 della sentenza impugnata, l'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971, dichiarando che l'Ufficio BEREC è un'agenzia decentrata dell'Unione e che la Commissione, a titolo delle sue funzioni esecutive e dei suoi poteri di rappresentanza esterna, deve assumere tutte le competenze che non sono state espressamente delegate a tale agenzia, in particolare l'adozione degli accordi di lavoro previsti da tale disposizione.

100 Il Regno di Spagna sostiene che il Tribunale ha erroneamente valutato la natura e le funzioni del BEREC, come dimostra il fatto che i punti 76 e 77 della sentenza impugnata si riferiscono non al

BEREC, il cui organo decisionale supremo è il comitato dei regolatori, che non è dotato di personalità giuridica e che non è un'agenzia decentrata, bensì all'Ufficio BEREC, un organo il cui ruolo consiste nel fornire un sostegno amministrativo al BEREC.

- 101 Il Regno di Spagna rileva che lo status particolare del BEREC discende dall'obbligo di indipendenza dei regolatori che lo compongono. Tale obbligo, combinato con il fatto che il BEREC non è un'agenzia decentrata, avrebbe come conseguenza che il BEREC dispone di poteri più ampi di quelli delle agenzie dell'Unione.
- 102 Di conseguenza, la Commissione dovrebbe limitarsi ad intervenire nei casi espressamente previsti dal regolamento 2018/1971, come risulterebbe da un'interpretazione letterale, contestuale e teleologica dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971. Spetterebbe quindi al BEREC e non alla Commissione adottare accordi di lavoro.
- 103 La Commissione contesta tale argomento. La seconda parte del quarto motivo sarebbe, in parte, manifestamente irricevibile, in quanto l'argomento relativo alla competenza del Consiglio ad adottare la decisione controversa, vertente sull'articolo 16 TUE, non è stato sollevato in primo grado. Per il resto, la seconda parte del quarto motivo sarebbe infondata.
- 104 Per quanto riguarda il quinto motivo di impugnazione, la Commissione sostiene che dal tenore letterale dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971 risulta che quest'ultimo non determina l'autorità competente ad adottare gli accordi di lavoro.
- 105 Orbene, le competenze che non sono state espressamente delegate a un'agenzia dell'Unione nell'ambito di un atto legislativo rientrerebbero nella competenza della Commissione. Tale interpretazione sarebbe corroborata dalla circostanza che l'articolo 35, paragrafo 1, del regolamento 2018/1971 delega espressamente al BEREC e all'Ufficio BEREC il potere di stabilire «accordi di lavoro», ma fatta salva la «previa approvazione da parte della Commissione». Inoltre, da un'analisi sistematica di tale regolamento risulterebbe che la previa approvazione della Commissione è necessaria per la cooperazione ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 1, di detto regolamento, ma non è menzionata all'articolo 35, paragrafo 2, di quest'ultimo, in quanto le modalità di cooperazione ai sensi di quest'ultima disposizione sono definite dalla Commissione.
- 106 Peraltro, l'indipendenza riconosciuta al BEREC nell'ambito delle sue funzioni non osterebbe al riconoscimento alla Commissione di competenze specifiche per quanto riguarda le relazioni con i paesi terzi.

#### *Giudizio della Corte*

- 107 In via preliminare, occorre constatare che le affermazioni del Regno di Spagna relative alla seconda parte del quarto motivo di impugnazione riguardano, in sostanza, l'asserito errore di diritto che il Tribunale avrebbe commesso dichiarando che l'articolo 17 TUE costituisce una base giuridica valida per adottare la decisione controversa. Pertanto, se è vero che il Regno di Spagna non ha invocato la competenza del Consiglio in primo grado, l'argomentazione sviluppata nella seconda parte del quarto motivo di ricorso relativo all'articolo 16 TUE è volta a criticare i motivi esposti ai punti da 74 a 82 della sentenza impugnata in relazione alla competenza della Commissione ai sensi dell'articolo 17 TUE. Tale argomento si ricollega quindi a quello che il Regno di Spagna trae da quest'ultima disposizione nel suo ricorso in primo grado ed è quindi ricevibile in quanto non modifica l'oggetto della controversia dinanzi al Tribunale.
- 108 Nel merito, occorre ricordare che l'articolo 35, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento 2018/1971 enuncia che «[n]ell'ambito delle pertinenti disposizioni [degli accordi tra l'Unione e i paesi terzi di cui al primo comma], sono elaborati accordi di lavoro che specificano, in particolare, la natura, la portata e le modalità di [tale] partecipazione (...) comprese le disposizioni sulla partecipazione alle iniziative intraprese dal BEREC, sui contributi finanziari e sul personale dell'Ufficio BEREC».
- 109 A tal riguardo, in primo luogo, il Tribunale non è incorso in errore allorché ha respinto, al punto 70 della sentenza impugnata, l'argomento del Regno di Spagna secondo cui dalla lettera dell'articolo 35,



paragrafo 2, secondo comma, del regolamento 2018/1971 risulta che solo accordi che prevedono la partecipazione al BEREC dovrebbero determinare le modalità di fissazione di tali «accordi di lavoro». Infatti, da un lato, una siffatta interpretazione sarebbe difficilmente conciliabile con l'effetto utile di tale disposizione, che ha proprio lo scopo di prevedere l'adozione di detti accordi di lavoro. Dall'altro lato, come risulta dal punto 60 della presente sentenza, i termini «pertinenti disposizioni [degli] accordi» preceduti dalla locuzione «nell'ambito delle», significano che l'adozione degli «accordi di lavoro» deve essere conforme alle disposizioni degli accordi che istituiscono un quadro di cooperazione settoriale tra l'Unione e un paese terzo e, in particolare, al loro obiettivo ultimo che, nel caso dell'articolo 111 dell'ASA Kosovo, è l'adozione da parte del Kosovo dell'acquis dell'Unione nel settore delle comunicazioni elettroniche.

- 110 Ciò premesso, il fatto che l'ASA Kosovo non contenga disposizioni per la conclusione di accordi di lavoro ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento 2018/1971, non può rimettere in discussione, come sostiene il Regno di Spagna, la considerazione secondo la quale l'articolo 111 dell'ASA Kosovo costituisce una base giuridica sufficiente per consentire la partecipazione dell'ANR del Kosovo ai lavori del BEREC e dell'Ufficio BEREC, come risulta dai punti da 56 a 64 e da 80 a 87 della presente sentenza.
- 111 In secondo luogo, occorre rilevare che, sebbene l'articolo 35, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento 2018/1971 preveda l'istituzione di «accordi di lavoro» per l'attuazione della partecipazione delle ANR dei paesi terzi ai lavori del BEREC e dell'Ufficio BEREC, tale disposizione non precisa la procedura di adozione di tali accordi.
- 112 A tal riguardo, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 122 delle sue conclusioni, la decisione controversa non poteva essere adottata sul fondamento dell'articolo 17 TUE a titolo delle funzioni esecutive e di rappresentanza esterna della Commissione. Infatti, per quanto riguarda, da un lato, le funzioni esecutive, l'articolo 290, paragrafo 1, TFUE e l'articolo 291, paragrafo 2, TFUE richiedono una delega esplicita di potere alla Commissione, la quale manca nel caso di specie. Per quanto riguarda, dall'altro lato, le funzioni di rappresentanza esterna dell'Unione, è sufficiente constatare che la creazione di «accordi di lavoro» per l'attuazione della partecipazione delle ANR dei paesi terzi ai lavori del BEREC e dell'Ufficio BEREC, ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento 2018/1971, non può essere considerata un atto di rappresentanza esterna dell'Unione. Infatti, da tale disposizione discende che siffatti accordi di lavoro non hanno per oggetto tale rappresentanza esterna in quanto tale, bensì di precisare, in particolare, la natura, la portata e le condizioni della partecipazione ai lavori di tali organismi dell'Unione delle autorità di regolamentazione dei paesi terzi che hanno concluso accordi con l'Unione in tal senso.
- 113 Per di più, risulta dall'articolo 9, lettera i), e dall'articolo 20, paragrafo 6, lettera m), del regolamento 2018/1971, alla luce del considerando 20 di tale regolamento, che quest'ultimo stabilisce quali organismi possono stabilire gli accordi di lavoro di cui al suo articolo 35, paragrafo 2. Infatti, da un lato, il considerando 20 del suddetto regolamento prevede che il BEREC dovrebbe essere autorizzato a stabilire accordi di lavoro, in particolare con le autorità competenti dei paesi terzi. Dall'altro lato, l'articolo 9, lettera i), e l'articolo 20, paragrafo 6, lettera m), di tale regolamento precisano che il comitato dei regolatori e il direttore dell'Ufficio BEREC autorizzano congiuntamente la conclusione di accordi di lavoro, segnatamente, con tali autorità, conformemente all'articolo 35 del regolamento 2018/1971.
- 114 Peraltro, da tali disposizioni risulta che la Commissione è chiamata unicamente, nell'ambito dell'adozione degli accordi di lavoro, ad esercitare un potere di controllo. A tal riguardo, il considerando 20 di tale regolamento enuncia che 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».
- 115 Inoltre, per quanto riguarda specificamente la cooperazione con i paesi terzi, l'articolo 35, paragrafo 1, del regolamento 2018/1971 prevede che il BEREC e l'Ufficio BEREC stabiliscano accordi di lavoro, fatta salva la previa approvazione della Commissione.

- 116 Orbene, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale ai punti 77 e 78 della sentenza impugnata, il fatto che l'articolo 35, paragrafo 2, di tale regolamento non contenga una precisazione siffatta non significa, alla luce delle disposizioni di detto regolamento, che la competenza a stabilire gli accordi di lavoro applicabili alla partecipazione delle ANR dei paesi terzi, in particolare dell'ANR del Kosovo, spetti alla Commissione.
- 117 Infatti, come sottolineato dall'avvocato generale ai paragrafi da 130 a 132 delle sue conclusioni, il fatto che solo l'articolo 35, paragrafo 1, del regolamento 2018/1971 conferisca espressamente al BEREC e all'Ufficio BEREC il potere di stabilire accordi di lavoro, previa approvazione della Commissione, non significa che tale potere debba essere distribuito diversamente nel contesto dell'articolo 35, paragrafo 2, di tale regolamento, per quanto riguarda il caso specifico della cooperazione con i paesi terzi sotto forma di partecipazione delle ANR dei paesi interessati al comitato dei regolatori e ai gruppi di lavoro e al consiglio di amministrazione rispettivamente del BEREC e dell'Ufficio BEREC. Al contrario, la regola stabilita all'articolo 35, paragrafo 1, di detto regolamento, secondo la quale il BEREC e l'Ufficio BEREC possono concludere accordi di lavoro, previa approvazione della Commissione, deve essere interpretata come una regola generale che si applica anche nell'ambito specifico dell'articolo 35, paragrafo 2, del medesimo regolamento, poiché quest'ultimo non prevede alcuna deroga al principio sancito all'articolo 35, paragrafo 1, del regolamento 2018/1971.
- 118 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 133 delle sue conclusioni, la circostanza che la partecipazione ai lavori del BEREC e dell'Ufficio BEREC prevista all'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971 costituisca una forma più stretta di cooperazione con le ANR dei paesi terzi rispetto a quella stabilita ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 1, di tale regolamento, non è idonea a rimettere in discussione tali valutazioni. Infatti, la partecipazione delle ANR dei paesi terzi al BEREC è già stata confermata dall'accordo concluso in tal senso di cui all'articolo 35, paragrafo 2, del suddetto regolamento, ossia, nel caso di specie, l'articolo 111 dell'ASA Kosovo.
- 119 Tale interpretazione è conforme al sistema previsto dal regolamento 2018/1971. Infatti, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, e dell'articolo 8, paragrafo 1, di tale regolamento, letti alla luce dei suoi considerando 5 e 13, il BEREC è inteso ad apportare competenze e ad agire in piena indipendenza. Secondo il considerando 22 di detto regolamento, il BEREC dovrebbe poter agire nell'interesse dell'Unione, senza subire alcun intervento esterno, né pressioni politiche o interferenze commerciali. Del pari, come risulta dal suo considerando 32, l'Ufficio BEREC è stato dotato di un bilancio idoneo a garantire la sua autonomia e indipendenza. In tale contesto, sono altresì richiesti requisiti di indipendenza da parte delle persone che siedono nel BEREC, in particolare i membri del comitato dei regolatori, come dei membri del consiglio di amministrazione nonché del direttore dell'Ufficio BEREC, conformemente all'articolo 8, paragrafo 2, all'articolo 16, paragrafo 1, lettera m), all'articolo 20, paragrafo 3, e all'articolo 42 del regolamento 2018/1971, letti alla luce dei considerando 22, 25 e 29 di quest'ultimo.
- 120 Orbene, il fatto che la Commissione possa decidere unilateralmente di taluni accordi di lavoro per la partecipazione ai lavori del BEREC e dell'Ufficio BEREC, senza il loro accordo, non sarebbe conciliabile con l'indipendenza del BEREC ed eccederebbe la funzione di controllo assegnata alla Commissione, in tale contesto, dal medesimo regolamento.
- 121 Pertanto, avendo dichiarato, al punto 77 della sentenza impugnata, che, poiché il regolamento 2018/1971 non ha espressamente conferito all'Ufficio BEREC né a qualsiasi altro organismo la competenza a stabilire accordi di lavoro applicabili alla partecipazione di ANR di paesi terzi compreso l'ANR del Kosovo, che la competenza spetta alla Commissione, il Tribunale di primo grado ha ignorato sia la ripartizione delle competenze tra, da un lato, la Commissione e, dall'altro, il BEREC e l'Ufficio BEREC, sia le norme che garantiscono l'indipendenza del BEREC stabilite dal regolamento 2018/1971.
- 122 Infine, l'obiettivo di rafforzare la cooperazione con le ANR dei paesi terzi nel settore delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica perseguito in particolare dall'articolo 35 del regolamento 2018/1971, che richiede una concertazione con tali paesi terzi, corrobora la conclusione secondo la quale la Commissione non può adottare, in modo unilaterale, una decisione che stabilisce gli accordi di

lavoro applicabili alla partecipazione di dette ANR di paesi terzi, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale al punto 82 della sentenza impugnata.

- 123 Infatti, fatta salva la previa approvazione della Commissione, siffatti accordi dovrebbero essere conclusi tra il BEREC e l'Ufficio BEREC, da un lato, e le autorità competenti di tali paesi terzi, dall'altro, e autorizzati congiuntamente, come risulta dall'articolo 9, lettera i), e dall'articolo 20, paragrafo 6, lettera m), di tale regolamento, dal comitato dei regolatori e dal direttore dell'Ufficio BEREC. La Commissione non può, di conseguenza, disporre di una competenza per stabilire unilateralmente accordi di tale natura.
- 124 Ne consegue che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel considerare, ai punti 77 e 82 della sentenza impugnata, che la competenza a stabilire gli accordi di lavoro applicabili alla partecipazione delle ANR di paesi terzi al BEREC, ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento 2018/1971, spetta alla Commissione, in modo unilaterale, ai sensi dell'articolo 17 TUE.
- 125 Tuttavia, tenuto conto delle considerazioni che emergono dal punto 123 della presente sentenza, occorre respingere l'argomento del Regno di Spagna secondo cui la competenza a decidere in merito alla partecipazione dell'ANR del Kosovo al BEREC spetterebbe al Consiglio, salvo l'approvazione della Commissione.
- 126 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre respingere la seconda parte del quarto motivo di impugnazione in quanto infondata. Per contro, occorre accogliere il quinto motivo e, di conseguenza, annullare la sentenza impugnata.

### **Sul procedimento dinanzi al Tribunale**

- 127 Conformemente all'articolo 61, primo comma, seconda frase, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, la Corte, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta.
- 128 Ciò si verifica nella fattispecie.
- 129 Come indicato al punto 22 della presente sentenza, il Regno di Spagna ha dedotto tre motivi a sostegno del suo ricorso in primo grado.
- 130 Nell'ambito del terzo motivo in primo grado, il Regno di Spagna fa valere che la decisione controversa viola l'articolo 35 del regolamento 2018/1971 in quanto la Commissione si è discostata dalla procedura stabilita da detta disposizione per la partecipazione delle ANR dei paesi terzi al BEREC.
- 131 Per i motivi esposti ai punti da 112 a 124 della presente sentenza, la Commissione non era competente ad adottare la decisione controversa. Pertanto, tale terzo motivo deve essere accolto senza che sia necessario esaminare gli altri motivi del ricorso in primo grado.
- 132 Alla luce di quanto precede, occorre accogliere le conclusioni del Regno di Spagna e annullare la decisione controversa.

### **Sul mantenimento degli effetti della decisione controversa**

- 133 Occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 264, secondo comma, TFUE, la Corte può, ove lo reputi necessario, precisare gli effetti di un atto annullato che devono essere considerati definitivi.
- 134 Dalla giurisprudenza della Corte risulta che, alla luce di motivi attinenti alla certezza del diritto, gli effetti di un siffatto atto possono essere mantenuti in particolare qualora gli effetti immediati del suo annullamento comporterebbero gravi conseguenze negative per le persone interessate e la legittimità dell'atto impugnato sia contestata non a causa della sua finalità o del suo contenuto, ma per motivi di incompetenza del suo autore o di violazione delle forme sostanziali (sentenza del 15 luglio 2021,

Commissione/Landesbank Baden-Württemberg e CRU, C-584/20 P e C-621/20 P, EU:C:2021:601, punto 175 e giurisprudenza ivi citata).

- 135 Nel caso di specie, la decisione controversa è stata annullata per motivi di incompetenza del suo autore, vale a dire la Commissione.
- 136 Considerata la necessità degli accordi relativi, in particolare, ai contributi finanziari e al personale dell'Ufficio BEREC, delle ANR dei paesi terzi di cui all'articolo 35, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento 2018/1971, l'annullamento della decisione controversa potrebbe mettere a repentaglio la partecipazione dell'ANR del Kosovo al BEREC se non fosse accompagnata dal mantenimento dei suoi effetti fino alla sua sostituzione con un nuovo atto.
- 137 In tali circostanze, occorre mantenere gli effetti della decisione controversa, fino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole che non può superare i sei mesi a decorrere dalla data di pronuncia della presente sentenza, di eventuali nuovi accordi di lavoro conclusi ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971 tra il BEREC, l'Ufficio BEREC e l'ANR del Kosovo.

### **Sulle spese**

- 138 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del proprio regolamento di procedura, quando l'impugnazione è accolta e la Corte statuisce definitivamente sulla controversia, la Corte statuisce sulle spese.
- 139 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, del medesimo regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.
- 140 Nel caso di specie, poiché il Regno di Spagna ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese relative sia alla presente impugnazione sia al procedimento di primo grado.

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

- 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 della Commissione del 18 marzo 2019 relativa alla partecipazione dell'autorità nazionale di regolamentazione del Kosovo all'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche sono mantenuti fino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole che non può superare i sei mesi a decorrere dalla data di pronuncia della presente sentenza, di eventuali nuovi accordi di lavoro conclusi ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, del 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, tra l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC), l'Agenzia di sostegno al BEREC (Ufficio BEREC) e l'autorità nazionale di regolamentazione del Kosovo.**
- 4) **La Commissione europea sopporta, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dal Regno di Spagna nell'ambito del presente procedimento di impugnazione nonché nel procedimento dinanzi al Tribunale dell'Unione europea.**

Firme

---

\* Lingua processuale: lo spagnolo.