



Raccolta della giurisprudenza

Causa C-632/20 P

**Regno di Spagna
contro
Commissione europea**

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 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 (EU) 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»

1. *Impugnazione – Motivi d’impugnazione – Errore di diritto – Decisione della Commissione che autorizza la partecipazione dell’autorità nazionale di regolamentazione del Kosovo all’Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) – Nozioni di paese terzo e di Stato terzo – Interpretazione – Divergenze fra le varie versioni linguistiche – Insufficienza di motivazione*
(Artt. 212 e 216-218 TFUE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 2018/1971, art. 35, § 2)
(v. punti 37-41, 43, 47)
2. *Impugnazione – Motivi d’impugnazione – Punti della motivazione di una sentenza viziati da una violazione del diritto dell’Unione – Dispositivo fondato per altri motivi di diritto – Rigetto*
(Art. 256, § 1, comma 2, TFUE; Statuto della Corte di giustizia, art. 58, comma 1)
(v. punti 28-30, 48, 36)
3. *Accordi internazionali – Cooperazione tecnica – Comunicazioni elettroniche – Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) – Partecipazione delle autorità di regolamentazione dei paesi terzi – Paesi terzi – Nozione – Entità territoriale situata al di fuori dell’Unione – Qualità di Stato indipendente non riconosciuta dall’Unione – Kosovo – Inclusione*
(Artt. 212 e 216-218 TFUE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 2018/1971, art. 35, § 2)
(v. punti 50-30, 53, 64)

4. *Accordi internazionali – Cooperazione tecnica – Comunicazioni elettroniche – Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche – Partecipazione a tale organismo delle autorità di regolamentazione dei paesi terzi – Accordo con l’Unione in tal senso – Nozione – Accordo concluso tra l’Unione e un altro soggetto di diritto internazionale pubblico – Accordo contenente disposizioni che fungono da base per la cooperazione tra l’Unione e il paese terzo interessato nel settore delle comunicazioni elettroniche – Accordo di stabilizzazione e di associazione tra l’Unione e il Kosovo – Inclusione*

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 1971, L 35, pag. 2).

(v. punti 54, 57, 59, 61, 85, 87, 93)

5. *Accordi internazionali – Cooperazione tecnica – Comunicazioni elettroniche – Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) – Partecipazione delle autorità di regolamentazione dei paesi terzi a tale organismo – Paesi terzi – Nozione – Entità soggette al diritto internazionale che possono avere diritti e obblighi – Kosovo – Inclusione – Riconoscimento implicito da parte dell’Unione del Kosovo quale Stato indipendente – Assenza*

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 1971, L 35, pag. 2).

(v. punti 69-30, 72, 86)

6. *Accordi internazionali – Cooperazione tecnica – Comunicazioni elettroniche – Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche – Partecipazione a tale organismo delle autorità di regolamentazione dei paesi terzi – Accordi di lavoro applicabili a detta partecipazione – Procedura di determinazione – Requisito di conformità alle disposizioni degli accordi conclusi con l’Unione ai fini di tale partecipazione – Competenza della Commissione a stabilire unilateralmente tali accordi di lavoro*
(Art. 17 TUE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 2018/1971, art. 35, § 2, comma 2)

(v. punti 109-30, 125, 36)

7. *Ricorso di annullamento – Sentenza di annullamento – Effetti – Limitazione da parte della Corte – Decisione della Commissione che autorizza la partecipazione dell’autorità nazionale di regolamentazione del Kosovo all’Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) – Mantenimento degli effetti di tale decisione fino alla sostituzione di quest’ultima entro un termine ragionevole – Giustificazione fondata su motivi connessi al verificarsi di gravi conseguenze negative*
(Art. 264 TFUE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 2018/1971, art. 35, § 2, comma 2)

(v. punti 133-30, 137, 36)

Sintesi

Tra il 2001 e il 2015, l'Unione europea ha firmato accordi di stabilizzazione e di associazione (ASA) con sei paesi dei Balcani occidentali, tra cui il Kosovo. In tale contesto, la Commissione europea ha auspicato azioni volte, segnatamente, ad allineare la legislazione di tali paesi alla legislazione dell'Unione e ad integrare i Balcani occidentali negli organismi di regolamentazione esistenti, come l'organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC), istituito dal regolamento 2018/1971¹. Al fine di creare un rapporto più stretto fra le autorità nazionali di regolamentazione (ANR) dell'Unione e dei Balcani occidentali, la Commissione ha adottato, il 18 marzo 2019, sei decisioni riguardanti la partecipazione delle ANR dei paesi dei Balcani occidentali al BEREC. Tra queste ultime figura una decisione con la quale 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 (in prosieguo: la «decisione controversa»)².

Il Regno di Spagna aveva proposto un ricorso di annullamento della decisione controversa fondato sulla violazione, da parte della Commissione, dell'articolo 35 del regolamento 2018/1971³. Esso faceva valere, in sostanza, che tale decisione violava la nozione di «paese terzo» impiegata da tale disposizione, la quale non poteva riguardare il Kosovo, atteso che quest'ultimo non è uno Stato sovrano. Tale ricorso è stato integralmente respinto dal Tribunale con sentenza del 23 settembre 2020, Spagna/Commissione⁴ (in prosieguo: la «sentenza impugnata»).

Su impugnazione proposta dal Regno di Spagna, la Corte, riunita in Grande Sezione, annulla la sentenza del Tribunale, nonché la decisione controversa della Commissione, in quanto il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel considerare⁵ 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 unilateralmente alla Commissione, conformemente all'articolo 17 TUE.

¹ 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).

² Decisione della Commissione europea, 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).

³ In forza di tale disposizione, intitolata «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. (...).».

⁴ Sentenza del 23 settembre 2020, Spagna/Commissione (T-370/19, EU:T:2020:440).

⁵ V. punti 77 e 82 della sentenza del Tribunale del 23 settembre 2020, Spagna/Commissione (T-370/19, EU:T:2020:440).

Giudizio della Corte

Per quanto riguarda, in primo luogo, la nozione di «paese terzo» utilizzata all'articolo 35 del regolamento 2018/1971, la Corte considera anzitutto che un'interpretazione letterale dei Trattati non consente di determinare il significato di quest'ultima. Inoltre, non tutte le versioni linguistiche dei Trattati UE e FUE utilizzano congiuntamente i termini «Stato terzo» e «paese terzo». 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 queste diverse versioni, la disposizione di cui trattasi deve essere interpretata in funzione dell'economia generale e della finalità della normativa di cui essa fa parte. Infatti, 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 tale disposizione. Nel caso di specie, il Tribunale, basandosi sulla premessa che le disposizioni del Trattato FUE relative ai «paesi terzi» consentono di concludere accordi internazionali con soggetti «diversi dagli Stati», ha considerato che la portata della nozione di «paese terzo» andava, ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, al di là dei soli Stati sovrani. Tale premessa è stata tuttavia posta senza che il Tribunale tenesse conto delle differenze tra le versioni linguistiche dei Trattati UE e FUE, la cui formulazione non consente di concludere nel senso dell'esistenza di un diverso significato tra i termini «paese terzo» e «Stato terzo». Poiché, inoltre, i termini «paesi terzi» non figurano in tutte le versioni linguistiche del regolamento 2018/1971, dato che solo l'equivalente dei termini «Stato terzo» è utilizzato in talune di esse, la Corte constata che il Tribunale ha viziato la sua motivazione con un errore di diritto.

Atteso che il dispositivo della sentenza impugnata può tuttavia essere fondato per altri motivi di diritto, la Corte esamina poi se il Tribunale abbia potuto correttamente concludere che la Commissione non aveva violato l'articolo 35 del regolamento 2018/1971 equiparando il Kosovo a un «paese terzo», ai sensi di tale disposizione. A tal riguardo, 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 di cui quest'ultima non ha riconosciuto la qualità di Stato indipendente deve poter essere equiparata a un «paese terzo» ai sensi di tale disposizione, senza per questo violare il diritto internazionale. Nel caso del Kosovo, la Corte internazionale di giustizia ha considerato che l'adozione, il 17 febbraio 2008, della dichiarazione di indipendenza del Kosovo non aveva violato né il diritto internazionale generale né la risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, né il quadro costituzionale applicabile⁶. Per di più, come indicato nella prima nota a piè di pagina della decisione controversa, l'equiparazione di cui sopra 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. La Corte considera, di conseguenza, che il Kosovo può essere equiparato a un «paese terzo», ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971, senza violare il diritto internazionale.

Per quanto riguarda, peraltro, l'integrazione di «paesi terzi» nel regime di partecipazione previsto all'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971, la Corte ricorda che, secondo tale disposizione, la partecipazione delle ANR di tali paesi è soggetta a due condizioni cumulative, consistenti nell'esistenza di un «accordo» concluso con l'Unione, da un lato, e nella circostanza che tale accordo sia stato concluso «in tal senso», dall'altro. L'Unione ha concluso diversi accordi con il Kosovo, riconoscendogli così la capacità di concludere tali accordi. Tra questi ultimi figura

⁶ Parere consultivo della Corte internazionale di giustizia del 22 luglio 2010, Conformità al diritto internazionale della dichiarazione unilaterale di indipendenza relativa al Kosovo (CIJ Recueil 2010, pag. 403).

l'ASA Kosovo⁷, il quale prevede, all'articolo 111, che la cooperazione realizzata in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica riguardi essenzialmente i settori prioritari dell'acquis dell'Unione in tale settore e che le parti rafforzino tale cooperazione. Si deve pertanto considerare che l'ASA Kosovo è stato parimenti concluso al fine di consentire la partecipazione dell'ANR del Kosovo agli organi del BEREC, in quanto l'articolo 111 di tale accordo è 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. La Corte rileva infine che, conformemente all'obiettivo di cooperazione perseguito, l'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971 apre taluni organi del BEREC alla partecipazione delle ANR dei paesi terzi principalmente competenti nel settore delle comunicazioni elettroniche. Alla luce di tali elementi, il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto nel concludere che la Commissione non aveva violato, nella decisione controversa, l'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971, considerando che il Kosovo era equiparabile a un «paese terzo», ai sensi di tale disposizione.

Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'interpretazione, da parte del Tribunale, delle conseguenze dell'assenza di posizione dell'Unione sullo status del Kosovo alla luce del diritto internazionale, la decisione controversa non viola l'ASA Kosovo e il regolamento 2018/1971 per il solo fatto che essa instaura una cooperazione con l'ANR del Kosovo attuando tali atti e non comporta un riconoscimento del Kosovo in quanto Stato terzo. Di conseguenza, l'adozione della decisione controversa da parte della Commissione non può essere interpretata nel senso che essa comporta il riconoscimento implicito, da parte dell'Unione, dello status del Kosovo quale Stato indipendente.

Per quanto riguarda, in terzo luogo, il motivo vertente sul fatto che il Tribunale avrebbe erroneamente considerato che la cooperazione di cui all'articolo 111 dell'ASA Kosovo corrispondeva alla partecipazione prevista all'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971, la Corte lo giudica infondato, atteso, in particolare, che tale disposizione dell'ASA Kosovo costituisce effettivamente un accordo «in tal senso», conformemente al regolamento 2018/1971. Infatti, l'articolo 35, paragrafo 1, di tale regolamento prevede diversi livelli e forme di cooperazione più o meno strette, in particolare mediante accordi di lavoro con le ANR dei paesi terzi. Per contro, la partecipazione dell'ANR del Kosovo alle istanze del BEREC non può essere equiparata a un'integrazione di tale ANR in tale organismo dell'Unione. Peraltra, la partecipazione dell'ANR del Kosovo al BEREC non consente al Kosovo di contribuire all'elaborazione della normativa settoriale dell'Unione in materia di comunicazioni elettroniche.

La Corte accoglie tuttavia, in quarto luogo, l'impugnazione del Regno di Spagna nella parte in cui quest'ultima riguarda, in sostanza, l'incompetenza della Commissione. Essa constata anzitutto che la decisione controversa non poteva essere adottata sulla base dell'articolo 17 TUE a titolo delle funzioni esecutive o di rappresentanza esterna della Commissione, essendo quest'ultima chiamata unicamente, nell'ambito dell'adozione degli accordi di lavoro in questione, a esercitare un potere di controllo. In particolare, dall'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971 risulta che gli accordi di lavoro non hanno per oggetto la rappresentanza esterna dell'Unione in quanto tale, bensì di precisare, segnatamente, la natura, la portata e le condizioni della partecipazione ai lavori di organismi dell'Unione delle ANR dei paesi terzi che hanno concluso accordi con l'Unione in tal senso. Inoltre, il fatto che l'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento 2018/1971 non menziona, come nel suo paragrafo 1, che il BEREC e l'Ufficio BEREC stabiliscono accordi di lavoro "previa approvazione da parte della Commissione" non significa che spetti alla Commissione la competenza a stabilire tali accordi con le ANR dei paesi terzi. Tale constatazione non è rimessa

⁷ 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»).

in discussione dalla circostanza che la partecipazione ai lavori del BEREC e dell’Ufficio BEREC, prevista da tale disposizione, costituisce una forma più stretta di cooperazione con le ANR dei paesi terzi rispetto a quella stabilita ai sensi dell’articolo 35, paragrafo 1, del medesimo regolamento. Infine, 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 è conciliabile con l’indipendenza del BEREC ed eccederebbe la funzione di controllo assegnata alla Commissione dal regolamento. Pertanto, dichiarando che la competenza a stabilire accordi di lavoro applicabili alla partecipazione delle ANR dei paesi terzi, in particolare dell’ANR del Kosovo, spettava alla Commissione, il Tribunale ha violato la ripartizione delle competenze tra, da un lato, la Commissione e, dall’altro, il BEREC e l’Ufficio BEREC, nonché le norme che garantiscono l’indipendenza del BEREC previste dal regolamento. 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, ed essere autorizzati congiuntamente, come risulta dal regolamento 2018/1971⁸, dal comitato dei regolatori e dal direttore dell’Ufficio BEREC. Pur precisando che tale competenza non spetta al Consiglio, la Corte conclude che il Tribunale ha commesso un errore di diritto dichiarando⁹ che la Commissione disponeva di una competenza unilaterale a stabilire detti accordi.

Se, da un lato, essa annulla, di conseguenza, la sentenza impugnata e la decisione controversa, la Corte mantiene tuttavia, alla luce della necessità degli accordi in questione, gli effetti della decisione annullata fino a quando quest’ultima non venga sostituita da un nuovo atto.

⁸ Articolo 9, lettera i), e articolo 20, paragrafo 6, lettera m), del regolamento 2018/1971.

⁹ Sentenza del Tribunale del 23 settembre 2020, Spagna/Commissione (T-370/19, EU:T:2020:440), punti 77 e 82.