

Bruxelles, 26 febbraio 2026  
(OR. en)

6798/26

TELECOM 93  
ELARG 26  
COWEB 22  
MI 187  
COMPET 248  
CONSOM 58

#### NOTA DI TRASMISSIONE

---

|                |  |
|----------------|--|
| Origine:       | Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice   |
| Data:          | 25 febbraio 2026   |
| Destinatario:  | Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea  |
| n. doc. Comm.: | COM(2026) 79 final   |
| Oggetto:       | Raccomandazione di<br>DECISIONE DEL CONSIGLIO<br>che autorizza l'avvio di negoziati per la conclusione di singoli accordi relativi al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili tra l'Unione europea e, rispettivamente, la Repubblica di Albania, la Bosnia-Erzegovina, il Kosovo*, il Montenegro, la Repubblica di Macedonia del Nord e la Repubblica di Serbia |

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2026) 79 final.

---

All.: COM(2026) 79 final

---

\* Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) dell'UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

Bruxelles, 25.2.2026  
COM(2026) 79 final

Raccomandazione di

### **DECISIONE DEL CONSIGLIO**

**che autorizza l'avvio di negoziati per la conclusione di singoli accordi relativi al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili tra l'Unione europea e, rispettivamente, la Repubblica di Albania, la Bosnia-Erzegovina, il Kosovo\*, il Montenegro, la Repubblica di Macedonia del Nord e la Repubblica di Serbia**

---

\* Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) dell'UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

## RELAZIONE

### 1. CONTESTO DELLA RACCOMANDAZIONE

#### • **Motivi e obiettivi della raccomandazione**

La politica del roaming è uno dei successi europei che, nel mercato unico digitale, permette a milioni di consumatori e imprese dell'Unione di rimanere connessi nella quotidianità senza pagare un sovrapprezzo. Dal 15 giugno 2017 chi risiede nell'UE accede senza costi aggiuntivi ai servizi mobili (voce, SMS e dati) ogni volta che si sposta all'interno dell'Unione. Il regolamento (UE) 2022/612 sul roaming rileva che, con i paesi terzi, le tariffe di roaming rimangono elevate. La zona di roaming dell'Unione, che comprendeva già lo Spazio economico europeo (SEE), dal 1° gennaio 2026 è estesa anche a Ucraina e Moldova, paesi che hanno ravvicinato efficacemente il rispettivo ordinamento giuridico nazionale all'*acquis* dell'UE in materia di roaming<sup>1</sup>.

Il 1° luglio 2021 i sei partner dei Balcani occidentali<sup>2</sup> ("partner balcanici") hanno istituito una zona regionale di roaming a tariffa nazionale che riproduce efficacemente l'analogo regime dell'UE. A dicembre 2022 gli operatori dell'UE e dei partner balcanici hanno firmato un accordo volontario di roaming per ridurre fra le due parti le tariffe di roaming al dettaglio per i dati, entrato in vigore il 1° ottobre 2023.

L'UE intrattiene stretti legami con i partner balcanici, i quali hanno anche una prospettiva d'integrazione europea, che si esplica nell'accordo bilaterale di stabilizzazione e di associazione (ASA)<sup>3</sup> concluso con ciascuno di essi. Cinque dei sei partner balcanici hanno lo status di paese candidato, mentre il Kosovo\* è un potenziale candidato.

Gli ASA mirano ad aprire gli scambi e ad allineare la regione alle norme dell'UE e stabiliscono l'inquadramento generale delle relazioni dell'Unione con i partner dei Balcani occidentali. I sei ASA prevedono l'obbligo di rafforzare la cooperazione nel settore delle reti di comunicazione elettronica e servizi connessi<sup>4</sup>, con l'obiettivo ultimo dell'adozione

---

<sup>1</sup> L'ampliamento della zona di roaming a paesi terzi impone a tali paesi d'integrare nel diritto nazionale il cosiddetto "*acquis* dell'UE in materia di roaming", che comprende il regolamento (UE) 2022/612 sul roaming, il regolamento di esecuzione (UE) 2016/2286 della Commissione, il regolamento delegato (UE) 2021/654 della Commissione e talune disposizioni del regolamento (UE) 2018/1971 sul BEREC e della direttiva (UE) 2018/1972 sul codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

<sup>2</sup> Repubblica di Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Repubblica di Macedonia del Nord e Repubblica di Serbia.

<sup>3</sup> Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Albania, dall'altra (GU L 107 del 28.4.2009, pag. 166); Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la ex Repubblica iugoslava di Macedonia, dall'altra (GU L 84 del 20.3.2004, pag. 13); Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Montenegro, dall'altra (GU L 108 del 29.4.2010, pag. 3); Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Serbia, dall'altra (GU L 278 del 18.10.2013, pag. 16); Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Bosnia-Erzegovina, dall'altra (GU L 164 del 30.6.2015, pag. 2); 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 L 71 del 16.3.2016, pag. 3).

\* Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) dell'UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

<sup>4</sup> Articolo 104 dell'accordo di stabilizzazione e di associazione con la Repubblica d'Albania; articolo 95 dell'accordo di stabilizzazione e di associazione con la Repubblica di Macedonia del Nord; articolo 106 dell'accordo di stabilizzazione e di associazione con il Montenegro; articolo 106 dell'accordo di stabilizzazione e di associazione con la Repubblica di Serbia; articolo 104 dell'accordo di stabilizzazione e di associazione con la Bosnia-Erzegovina; articolo 111 dell'accordo di stabilizzazione e di associazione con il Kosovo.

dell'*acquis* dell'UE in questi settori da parte del partner balcanico con cui ciascun accordo è concluso. Gli ASA non costituiscono tuttavia una base giuridica su cui si possa fondare l'ampliamento della zona di roaming dell'UE ai partner balcanici. Si raccomanda pertanto che l'UE concluda con ciascuno dei sei partner balcanici un accordo settoriale sul roaming che inquadri l'apertura reciproca dei mercati delle parti nel settore del roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili e ne stabilisca le condizioni. Gli accordi raccomandati dovrebbero ancorarsi al quadro degli ASA vigenti.

L'apertura dovrebbe in particolare essere subordinata all'attuazione integrale dell'*acquis* dell'UE in materia di roaming, da confermarsi con l'esito positivo di una valutazione globale da parte dell'Unione, che sarà effettuata dalla Commissione. Una volta che un dato partner balcanico avrà ottenuto la valutazione positiva, l'organo misto competente in virtù dell'accordo sarà abilitato a decidere l'apertura reciproca. Gli accordi dovrebbero imporre ai partner balcanici di mantenere l'allineamento dinamico all'*acquis* dell'UE in materia di roaming seguendone l'evoluzione futura nell'eventualità di un ampliamento della zona di roaming dell'UE, così come dovrebbero prevedere la possibilità di sospensione, da parte dell'Unione, dei benefici derivanti dagli accordi di roaming, in particolare laddove uno dei partner balcanici non rispetti l'obbligo di attuare l'*acquis* dell'UE integrato nell'accordo, stabilendo anche le condizioni e la procedura applicabili a tale sospensione. A tal fine la Commissione dovrebbe avere facoltà di avviare una procedura di infrazione sul modello dell'articolo 258 TFUE. Laddove uno dei partner balcanici non si conformi a una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, dovrebbe essere conferito alla Commissione il potere di sospendere parti dell'accordo senza ulteriori formalità.

Gli accordi dovrebbero stabilire il quadro istituzionale e prevedere garanzie sul modello dei trattati dell'Unione a tutela dell'autonomia e dell'interpretazione uniforme dell'*acquis* dell'UE in materia di roaming, così come dovrebbero provvedere a che l'Unione sia in grado di reagire efficacemente in caso di inosservanza. Dando prova di volontà e disponibilità a integrare nel rispettivo ordinamento giuridico i meccanismi fondamentali del diritto dell'Unione, i partner balcanici dimostreranno di essere preparati ad assumersi le responsabilità insite nell'adesione all'UE.

Ciascuno dei partner balcanici dovrà provvedere a che gli atti giuridici dell'UE indicati negli accordi producano gli stessi effetti giuridici che producono nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro in virtù dell'articolo 288 TFUE e della giurisprudenza della Corte di giustizia. Qualora un atto siffatto generi diritti e obblighi che le persone fisiche possono addurre dinanzi ai giudici nazionali degli Stati membri senza che nello Stato membro sia necessaria un'ulteriore attuazione, le sue disposizioni dovranno anche generare diritti e obblighi che le persone fisiche possono addurre dinanzi ai giudici nazionali di ciascuno dei partner dell'Unione senza che sia necessaria un'ulteriore attuazione.

Gli accordi dovrebbero essere conclusi per un periodo di tempo indeterminato. Dovrebbero prevedere solidi meccanismi di sospensione e cessazione, stabilendo parimenti le condizioni e le procedure in base alle quali l'Unione può sospendere, in tutto o in parte, l'applicazione dell'accordo e la procedura e il preavviso applicabili alla sua cessazione.

La presente raccomandazione è conforme al piano di crescita per i Balcani occidentali<sup>5</sup>, adottato dalla Commissione a novembre 2023. Il nuovo piano di crescita prevede una graduale integrazione della regione in settori specifici del mercato unico dell'UE, purché siano conseguiti progressi nell'integrazione economica regionale e nell'allineamento all'applicabile *acquis* dell'Unione e siano instaurate capacità amministrative sufficienti e le necessarie procedure.

---

<sup>5</sup> COM(2023) 691.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

L'Unione ha già esteso la zona di roaming dell'UE ai paesi del SEE e ad alcuni paesi candidati.

Gli impegni di roaming nei partner balcanici sono stati enunciati dalla commissaria Gabriel già nel 2018, nell'ambito dell'agenda digitale per i Balcani occidentali, come una delle sei iniziative faro degli obiettivi indicati nella comunicazione della Commissione "Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani occidentali". Nel 2023 la Commissione ha adottato il piano di crescita per i Balcani occidentali, forte di un pacchetto di misure sinergiche che hanno aumentato le possibilità dei partner balcanici di fruire del trattamento "mercato interno" prima dell'adesione all'UE. Nell'ambito del piano di crescita l'UE si è impegnata a garantire la certezza del diritto a utenti e operatori offrendo una soluzione giuridica per un accordo a lungo termine sul roaming volto ad includere i Balcani occidentali nella zona europea di "roaming a tariffa nazionale", nel pieno rispetto degli impegni commerciali internazionali dell'Unione europea. Il concetto è stato ribadito in occasione del vertice UE-Balcani occidentali di dicembre 2024, in cui i leader hanno esortato a compiere ulteriori sforzi per elaborare un accordo di roaming a lungo termine che includa la regione nella zona del roaming a tariffa nazionale dell'UE.

Più di recente, nelle conclusioni di giugno 2025 il Consiglio europeo<sup>6</sup> ha ribadito la determinazione a portare avanti la graduale integrazione tra l'Unione europea e la regione durante il processo di allargamento in modo meritocratico. È pertanto importante accelerare il processo e adottare misure atte a concretare gli impegni politici assunti negoziando gli accordi settoriali. Gli accordi settoriali consentiranno ai cittadini dell'Unione e ai cittadini dei partner balcanici di fruire del regime quando si spostano nella zona ampliata del roaming a tariffa nazionale.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

Politica commerciale comune

La presente raccomandazione attua la politica commerciale comune dell'Unione nei confronti dei partner balcanici e paesi candidati muovendo dalle disposizioni dei suddetti ASA. Sostiene il graduale allineamento normativo all'*acquis* dell'Unione previsto negli ASA ed è coerente con l'obiettivo di dare maggiore accesso al mercato unico dell'UE affermato nel piano di crescita per i Balcani occidentali.

Allargamento dell'Unione

L'allargamento rimane per l'Unione europea una delle politiche fondamentali, che contribuisce alla sicurezza, alla pace, alla stabilità e alla prosperità a lungo termine in Europa. Il processo di allargamento ha acquisito nuovo impeto nel corso del 2023 e del 2024. La guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina ha evidenziato la necessità di avvicinare i partner balcanici all'UE e di accelerarne il processo di adesione. Attualmente cinque partner balcanici hanno lo status di paese candidato, mentre il Kosovo ha lo status di potenziale candidato.

Il processo di adesione può essere accelerato con l'adozione di riforme connesse all'Unione nei partner balcanici e con la possibilità di anticipare alcuni dei benefici che dall'adesione discendono, in modo che i cittadini di tali partner li percepiscano. Per sveltire il processo di allargamento l'Unione mette i partner in condizione di accelerare le riforme, gli investimenti e l'allineamento all'*acquis* dell'UE. Se questo avverrà nelle forme corrette, i partner e i loro cittadini dovrebbero essere in grado di trarre beneficio dalla graduale integrazione prima

---

<sup>6</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2025/06/26/>.

dell'adesione all'UE. L'integrazione graduale, parte integrante del percorso di adesione, è intesa ad accelerare l'adesione dei paesi candidati che sono totalmente impegnati a favore di tale obiettivo e ad agevolarne l'integrazione nel mercato interno dell'UE. Gli accordi settoriali raccomandati sono soggetti a denuncia conformemente al diritto internazionale.

Il rispetto dei principi democratici, dei diritti umani e delle libertà fondamentali e il rispetto dei principi dello Stato di diritto sono elementi essenziali degli accordi settoriali, secondo quanto specificato nelle disposizioni del rispettivo ASA<sup>7</sup>.

Data la considerevole importanza del quadro geostrategico, che è stato ed è un catalizzatore dell'adesione nel contesto mondiale odierno, la Commissione rileva l'importanza dei progressi compiuti dai partner balcanici in settori di grande rilevanza per gli obiettivi geostrategici dell'UE, in particolare l'allineamento alla sua politica estera e di sicurezza comune (PESC) e ad altri obiettivi fondamentali connessi alle sue politiche in materia di telecomunicazioni, così come in altri settori collegati agli elementi fondamentali del processo di adesione.

## 2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

### • Base giuridica procedurale

L'articolo 218, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che, quando l'accordo previsto non riguarda esclusivamente o principalmente la politica estera e di sicurezza comune, la Commissione presenti raccomandazioni al Consiglio. Il Consiglio adotta una decisione che autorizza l'avvio dei negoziati e designa il negoziatore dell'Unione o il capo della squadra di negoziato dell'Unione.

L'articolo 218, paragrafo 4, TFUE dispone che il Consiglio possa impartire direttive al negoziatore e designare un comitato speciale che deve essere consultato nella conduzione dei negoziati.

La Commissione raccomanda di avviare negoziati tra l'Unione europea e, rispettivamente, la Repubblica d'Albania, la Bosnia-Erzegovina, il Kosovo, il Montenegro, la Repubblica di Macedonia del Nord e la Repubblica di Serbia per la conclusione di sei accordi internazionali bilaterali relativi al roaming internazionale sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili.

La Commissione dev'essere designata negoziatore.

La base giuridica procedurale della raccomandata decisione che autorizza l'avvio di negoziati è costituita dall'articolo 218, paragrafi 3 e 4, TFUE.

---

<sup>7</sup> Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la **Repubblica di Albania**, dall'altra - Protocolli - Dichiarazioni (GU L 107 del 28.4.2009, pag. 166), articolo 2; Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la **Bosnia-Erzegovina**, dall'altra (GU L 164 del 30.6.2015, pag. 2), articolo 2; 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 L 71 del 16.3.2016, pag. 3), articolo 3; Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la **Repubblica di Montenegro**, dall'altra (GU L 108 del 29.4.2010, pag. 3), articolo 2; Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la **ex Repubblica iugoslava di Macedonia**, dall'altra (GU L 84 del 20.3.2004, pag. 13), articolo 2; Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la **Repubblica di Serbia**, dall'altra (GU L 278 del 18.10.2013, pag. 16), articolo 2.

- **Base giuridica sostanziale**

L'obiettivo degli accordi previsti è l'ulteriore integrazione del mercato riguardo agli scambi di servizi e, in particolare, l'integrazione dei partner balcanici nel mercato interno del roaming. La negoziazione di tali accordi rientra quindi nella politica commerciale comune.

Di conseguenza la base giuridica sostanziale è l'articolo 207, paragrafo 4, primo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

- **Scelta del negoziatore**

Poiché l'accordo previsto riguarda esclusivamente questioni diverse dalla politica estera e di sicurezza comune, la Commissione dev'essere designata negoziatore ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 3, TFUE.

- **Competenza dell'Unione**

La politica commerciale comune è una delle competenze esclusive dell'Unione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE. Poiché gli accordi previsti rientrano nell'ambito della politica commerciale comune, l'Unione ha competenza esclusiva a concluderli.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

La negoziazione di accordi internazionali che contemplano impegni relativi alla prestazione di servizi nel settore del roaming rientra nell'ambito della politica commerciale comune ed è pertanto una competenza esclusiva ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, TFUE. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE), il principio di sussidiarietà non si applica nei settori di competenza esclusiva dell'UE.

- **Proporzionalità**

La negoziazione degli accordi previsti non va al di là di quanto necessario o opportuno per conseguire gli obiettivi strategici della politica commerciale comune.

- **Scelta dell'atto giuridico**

La presente raccomandazione di decisione del Consiglio è presentata conformemente all'articolo 218, paragrafi 3 e 4, TFUE, che prevedono l'adozione da parte del Consiglio di una decisione che autorizza l'avvio di negoziati e designa il negoziatore dell'Unione. Il Consiglio può anche impartire direttive di negoziato al negoziatore. Non esiste nessun altro strumento giuridico che possa essere impiegato per conseguire l'obiettivo espresso nella presente raccomandazione.

### **3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO**

- **Valutazione d'impatto**

Non sono state necessarie valutazioni d'impatto per l'analogo processo concluso con l'Ucraina e la Moldova, che collettivamente rappresentano un mercato di circa 40 milioni di utenti finali. I mercati dei partner balcanici contano circa 18 milioni di utenti finali. L'integrazione dei partner balcanici nel mercato unico dell'UE è un passo d'integrazione graduale nel percorso verso l'adesione. È stata ravvisata negli accordi settoriali la soluzione giuridica praticabile in grado di consentire tale integrazione.

### **4. INCIDENZA SUL BILANCIO**

Nessuna.

Raccomandazione di

## DECISIONE DEL CONSIGLIO

**che autorizza l'avvio di negoziati per la conclusione di singoli accordi relativi al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili tra l'Unione europea e, rispettivamente, la Repubblica di Albania, la Bosnia-Erzegovina, il Kosovo\*, il Montenegro, la Repubblica di Macedonia del Nord e la Repubblica di Serbia**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 207, paragrafo 4, primo comma, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafi 3 e 4,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando che è opportuno avviare negoziati per la conclusione di accordi relativi al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili tra l'Unione europea e, rispettivamente, la Repubblica di Albania, la Bosnia-Erzegovina, il Kosovo, il Montenegro, la Repubblica di Macedonia del Nord e la Repubblica di Serbia,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

### *Articolo 1*

La Commissione è autorizzata ad avviare negoziati a nome dell'Unione per la conclusione di accordi relativi al roaming sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili con, rispettivamente, la Repubblica di Albania, la Bosnia-Erzegovina, il Kosovo, il Montenegro, la Repubblica di Macedonia del Nord e la Repubblica di Serbia.

### *Articolo 2*

I negoziati sono condotti sulla base delle direttive di negoziato del Consiglio riportate nell'addendum della presente decisione.

### *Articolo 3*

La Commissione è designata negoziatore dell'Unione.

### *Articolo 4*

I negoziati sono condotti in consultazione con il comitato speciale previsto all'articolo 207, paragrafo 3, terzo comma, TFUE.

---

\* Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) dell'UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

*Articolo 5*

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio  
Il presidente*