



AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

Ct 3878/18

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

RICORSO

del **GOVERNO DELLA REPUBBLICA ITALIANA**, in persona dell'Agente designato per il presente giudizio, con domicilio eletto a Lussemburgo presso l'Ambasciata d'Italia

- *ricorrente* -

contro

il **CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA**, in persona del legale rappresentante pro tempore

- *convenuta* -

per ottenere

l'annullamento ai sensi dell'art. 263 del TFUE e dell'art. 51, comma 1, lettera a) dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea della decisione adottata a margine della riunione del 20 novembre 2017 – 14559/17, del Consiglio dell'Unione europea in formazione “affari generali”, pubblicata attraverso comunicato stampa che ne contiene il resoconto [*Outcome of the Council meeting (3579th Council meeting)*]: cfr., in *All. A.1*, il comunicato stampa medesimo, Presse 65, *provisional version*), nella parte in cui si è stabilito che la nuova sede dell'Agenzia europea per i medicinali (in prosieguo l'«EMA») fosse collocata ad Amsterdam¹.

¹ Cfr. All. A.1, pag. 3:

«In the margin of the meeting
- *Agencies*

INDICE

INTRODUZIONE

IN FATTO

I LA DECISIONE DI RIALLOCAZIONE DELLA SEDE DELL'EMA

II I DUBBI CIRCA LA RISPONDENZA DELLA SCELTA DI AMSTERDAM RISPETTO AI CRITERI APPROVATI NELL'ATTO DEL 22 GIUGNO 2017

IN DIRITTO

III SULLA COMPETENZA DELLA CORTE A PRONUNCIARSI SUL PRESENTE RICORSO AI SENSI DELL'ART. 263 TFUE.

IV MOTIVO UNICO DI RICORSO. SVIAMENTO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA E TRAVISAMENTO DEI FATTI.

VI CONCLUSIONI

In the margin of the meeting of the General Affairs Council (Article 50), ministers selected the new seat for the two EU agencies currently based in the UK which need to be relocated in the context of Brexit. Amsterdam (The Netherlands) was selected as the new location for the European Medicines Agency (EMA) and Paris (France) for the European Banking Authority (EBA)».

INTRODUZIONE

1. Il presente ricorso si indirizza contro la decisione, adottata a margine della riunione del 20 novembre 2017 – 14559/17, del Consiglio dell’Unione europea in formazione “affari generali”, pubblicata attraverso comunicato stampa che ne contiene il resoconto [*Outcome of the Council meeting (3579th Council meeting)*]: cfr., in *All. A.1*, il comunicato stampa medesimo, Presse 65, *provisional version*], nella parte in cui si è stabilito che la nuova sede dell’Agenzia europea per i medicinali (in prosieguo l’«EMA») fosse collocata ad Amsterdam.
2. A sostegno del ricorso, viene proposto un unico motivo di ricorso, di sviamento di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti, indotto dalla non corrispondenza della situazione di fatto della sede di Amsterdam alle informazioni fornite in sede di offerta.

IN FATTO

I LA DECISIONE DI RIALLOCAZIONE DELLA SEDE DELL’EMA

3. Come noto, a seguito della decisione del Regno Unito di recedere dall’Unione europea, ai sensi dell’art. 50 del Trattato sull’Unione europea, si è posto il problema – tra gli altri – della ricollocazione delle sedi delle autorità indipendenti e delle agenzie dell’Unione europea aventi sede in tale Stato membro.
4. A margine del Consiglio europeo (Articolo 50) tenutosi il 22 giugno 2017, i capi di Stato di governo dei 27 Stati membri – ossia di tutti gli Stati membri ad eccezione del Regno Unito – hanno approvato, su proposta del presidente del Consiglio europeo e del presidente della Commissione europea, la procedura in vista del trasferimento, tra l’altro, dell’EMA, nel contesto del recesso del Regno Unito dall’Unione (in prosieguo, per brevità, la «*procedura di assegnazione della sede*» *All. A.2*).
5. In questo atto si è, *inter alia*, stabilito che:

«1. Introduzione

(...)

La presente nota definisce la procedura da noi raccomandata per raggiungere la decisione dei 27 Stati membri rimanenti in merito alla sede delle due agenzie dopo il recesso del Regno Unito dall'Unione.

Questa procedura riguarda specificamente la situazione attuale e non costituisce un precedente per l'assegnazione di sedi di agenzie in futuro.²»;

«2. Principi generali della procedura

*È opportuno che la decisione in merito alla futura sede delle due agenzie sia adottata sulla base di un processo decisionale equo e trasparente con **l'organizzazione di un bando di gara** fondato su criteri obiettivi definiti (si veda il punto 3). Tutti gli Stati membri interessati hanno la possibilità di presentare entro il **31 luglio 2017** al più tardi la propria offerta di ospitare una o entrambe le agenzie.*

*La Commissione esaminerà le offerte degli Stati membri ricevute entro la scadenza e fornirà una **valutazione** delle stesse sulla base dei criteri non ponderati stabiliti. Tale valutazione serve a informare il processo decisionale.*

La decisione sarà presa tramite una procedura di voto (si veda il punto 6) il cui risultato gli Stati membri concordano preventivamente di rispettare.

*Al fine di consentire un trasferimento agevole e tempestivo delle due agenzie, si mira a raggiungere una decisione sulle nuove sedi nell'autunno 2017. Si prevede che la decisione sarà adottata a margine del **Consiglio "Affari generali" (Articolo 50) di novembre 2017**»;*

«3. Criteri

I criteri per il trasferimento delle due agenzie si basano per analogia sui criteri relativi alla decisione sulla sede di un'agenzia di cui al punto 6 dell'orientamento comune allegato alla dichiarazione congiunta sulle agenzie decentrate, con particolare riguardo per il fatto che le due agenzie esistono già e che la loro continuità operativa è fondamentale e deve essere garantita³.

(...).

Si applicano pertanto i criteri illustrati in appresso.

² «La procedura non pregiudica le norme di diritto primario applicabili né le decisioni già adottate relativamente alle sedi di agenzie o altri organismi dell'Unione».

³ Sottolineatura nostra.

1) *Garanzia che l'agenzia possa essere istituita in loco e possa assumere le proprie funzioni alla data del recesso del Regno Unito dall'Unione*

Questo criterio riguarda in particolare la disponibilità di uffici adeguati in tempi utili affinché l'agenzia possa assumere le proprie funzioni nella nuova sede alla data del recesso. Ciò dovrebbe comprendere la necessaria logistica e spazi sufficienti per uffici, sale riunioni e archiviazione fuori sede, reti di telecomunicazione e conservazione dei dati ad alte prestazioni, oltre che adeguate norme di sicurezza fisica e informatica.

2) - 4) (...)

5) *Continuità operativa*

Questo criterio è rilevante in considerazione della natura critica dei servizi forniti dalle agenzie e quindi dell'esigenza di garantire la prosecuzione dell'operatività al livello attuale. Il criterio fa riferimento al periodo di tempo necessario per soddisfare i quattro criteri di cui sopra. Riguarda, tra le altre cose, la capacità di consentire alle agenzie di conservare e attirare personale altamente qualificato dai settori pertinenti, soprattutto nel caso in cui non tutto il personale attuale decida di trasferirsi. Riguarda inoltre la capacità di garantire una transizione agevole alle nuove sedi, assicurando quindi la continuità operativa delle agenzie, che dovrebbero continuare a essere operative durante la transizione⁴.

6) (...);

«4. Offerte di ospitare la sede

Al fine di garantire un processo equo e trasparente, alle offerte si applicano le norme e i requisiti illustrati in appresso.

Norme generali

1) (...)

2) *Nell'offerta lo Stato membro dovrebbe fare riferimento ai criteri di cui al punto 3, specificando per ciascuno di essi le condizioni offerte. Le offerte dovrebbero indicare in particolare le modalità con cui lo Stato membro intende garantire la continuità operativa dell'agenzia che si offre di ospitare*⁵.

3) – 7) (...);

«Questioni specifiche da affrontare nell'offerta

⁴ Sottolineatura nostra.

⁵ Sottolineatura nostra.

È opportuno che nelle offerte sia indicato dettagliatamente come saranno soddisfatti i sei criteri e siano specificate le condizioni offerte.

L'offerta dovrebbe indicare in particolare:

a) il piano dello Stato membro relativamente ai tempi e ai modi del trasferimento e alle modalità per garantire la continuità operativa dell'agenzia;

b) le strutture offerte in affitto o messe a disposizione dell'agenzia e l'indicazione di come tali strutture risponderebbero alle specifiche esigenze dell'agenzia indicate nella scheda informativa⁶;

c) – f) (...);

«5. Esame delle offerte da parte della Commissione

La Commissione procederà a un esame di tutte le offerte ricevute entro la scadenza basandosi sui sei criteri oggettivi di cui al punto 3 e sulle questioni specifiche di cui al punto 4. Si consulterà con le agenzie per quanto riguarda i requisiti tecnici. Per ciascuna agenzia, la Commissione valuterà la misura in cui ogni offerta soddisfa i criteri e le modalità con cui affronta le questioni specifiche stabilite⁷. Al più tardi entro il 30 settembre 2017, la Commissione presenterà la valutazione delle offerte al segretario generale del Consiglio affinché sia trasmessa agli Stati membri e la metterà a disposizione del pubblico»;

6. Il 30 settembre 2017, la Commissione europea (d'ora in poi, la «Commissione») ha pubblicato la propria valutazione delle 27 offerte presentate dagli Stati membri («*Commission Assessment of 27 offers submitted by Member States under the procedure leading up to a decision on the relocation of the European Medicines Agency and the European Banking Authority in the context of the United Kingdom's withdrawal from the Union*»: **All. A.3**)
7. In quest'atto, la Commissione ha rilevato – quanto alla metodologia seguita – di avere esaminato tutte le offerte ricevute entro il termine, sulla base delle sole informazioni fornite dagli Stati membri nei loro documenti di offerta e di

⁶ *Nel caso in cui le strutture permanenti offerte non risultassero disponibili in tempo utile affinché l'agenzia possa assumere le proprie funzioni nella nuova sede alla data del recesso del Regno Unito, nell'offerta dovrebbero essere specificate le strutture temporanee offerte e le relative condizioni, come anche i tempi e i modi in cui sarebbe garantito il successivo trasferimento alle strutture definitive, e dovrebbe altresì essere indicato chi pagherà i costi dell'ulteriore trasferimento»..*

⁷ Sottolineatura nostra.

avere deciso – a causa del limitato tempo a disposizione e al fine di trattare equamente tutte le offerte – che il suo esame si sarebbe basato esclusivamente sulle offerte, per come presentate dagli Stati membri. Essa non ha, quindi, chiesto agli Stati membri di chiarire o completare le loro offerte. Inoltre, la Commissione ha affermato di essersi basata, per la sua valutazione, solo sull'accuratezza e sulla completezza delle offerte e di non avere, pertanto, intrapreso alcuna azione per verificare le informazioni fornite. I servizi della Commissione non hanno, quindi, effettuato ispezioni sul posto o intrapreso altre azioni, ad esempio per verificare l'esistenza di edifici o progetti di costruzione, la disponibilità di collegamenti di trasporto o strutture scolastiche e sanitarie. In conseguenza di quanto precede, la Commissione ha concluso che gli Stati membri le cui offerte sarebbero state accettate all'esito della procedura di gara, avrebbero dovuto onorare le offerte da essi stessi presentate nella loro interezza (*All. A.3*, pag. 3).

8. Alla pagina 4 del documento, la Commissione si è, in particolare, soffermata sul requisito della continuità operativa. In questo contesto, essa ha osservato che il requisito della continuità operativa riguarda la capacità delle agenzie di operare durante la transizione e immediatamente dopo il trasferimento, oltre che a più lungo termine. A causa del particolare contesto di ricollocazione, secondo la Commissione, era tuttavia opportuno evidenziare gli elementi essenziali per assicurare la continuità operativa durante la fase di ricollocazione e nell'immediato. Essa ha, quindi, concluso, che se gli Stati membri desideravano garantire che le agenzie rimanessero operative durante tutto il processo, nella loro decisione sulle nuove sedi essi avrebbero dovuto essere prendere in particolare considerazione una serie di elementi, analiticamente elencati nel documento di valutazione medesimo (*All. A.3*, pagine da 4 a 6).
9. Tra i fattori da prendere in considerazione, vi era l'esigenza che i nuovi locali proposti avrebbero dovuto essere pronti in tempo utile per garantire che il trasferimento fosse completato prima della data del recesso del Regno Unito dall'Unione. Posto che, di regola, tali locali, nuovi o già esistenti, dovrebbero

richiedere adattamenti o ristrutturazioni per soddisfare le necessità delle Agenzie, era essenziale che tali lavori fossero completati in tempo utile per consentire alle Agenzie e ai loro addetti di trasferirsi da Londra installarsi nei nuovi locali. Andava, inoltre, notato che una soluzione che prevedesse la sistemazione in locali temporanei può essere meno desiderabile del trasferimento diretto in locali permanenti, a causa di eventuali lavori supplementari e altri inconvenienti come una serie di spostamenti per tutto il personale in un periodo di tempo relativamente breve (*All. A.3*, pag. 5).

10. Sulla base di questa valutazione, a margine del Consiglio europeo del 27 novembre 2017, i capi di Stato di governo dei 27 Stati membri, con la procedura di voto precedentemente concordata, hanno adottato la decisione impugnata (*All. A.1*), con la quale si è stabilito il trasferimento nella città di Amsterdam della sede dell'EMA.

II I DUBBI CIRCA LA RISPONDEZZA DELLA SCELTA DI AMSTERDAM RISPETTO AI CRITERI APPROVATI NELL'ATTO DEL 22 GIUGNO 2017

11. Il 28 gennaio 2018, nel corso di una conferenza stampa tenutasi a L'Aja, Il direttore esecutivo dell'EMA, Dott. Guido Rasi, pur dopo aver espresso favorevole apprezzamento per la città di Amsterdam quale sede dell'Agenzia, ha sottolineato la difficoltà del raggiungimento dell'obiettivo di essere presenti ad Amsterdam dal primo giorno della c.d. *Brexit*, ossia dal 30 marzo 2019. In questo contesto, egli ha dichiarato che «*c'è ancora un altro livello di complessità: l'edificio finale di EMA ad Amsterdam non sarà pronto per allora, quindi dovremo prima trasferirci in locali temporanei nella città e poi nell'edificio finale. Questo doppio trasferimento ci costringerà a investire più risorse. Prolungherà la nostra modalità di "pianificazione della continuità operativa", il che significa che ci vorrà più tempo per tornare alle normali operazioni, dove possiamo svolgere nuovamente importanti attività di salute pubblica oltre a quelle imposte dalla nostra legislazione*»⁸.

⁸ Traduzione libera: si veda il testo originale in *All. A.4*.

12. Quindi, dopo aver ringraziato le autorità olandesi per la prestata collaborazione nel garantire una transizione il più semplice possibile. Ha aggiunto: *«Nelle scorse settimane abbiamo avuto ampie discussioni sulla selezione di un edificio temporaneo. Entrambe le parti hanno convenuto che gli edifici inizialmente proposti non erano pienamente adatti allo scopo e che, pertanto, i nostri partner olandesi hanno dovuto trovare un'altra opzione. Ciò ha richiesto più tempo del previsto, ma sono lieto che ora abbiamo trovato una soluzione. Tuttavia, questa non è una soluzione ottimale. Avremo solo la metà dello spazio rispetto alla nostra sede attuale a Londra. Mentre dovremo anche usare strutture per riunioni esterne, potremo almeno ospitare i nostri incontri scientifici di base nell'edificio temporaneo. Questa soluzione potrebbe essere meno dirompente per il nostro lavoro e consentirà inoltre ai costruttori di accelerare il completamento dell'edificio permanente in Zuidas. Ma, siamo chiari, stiamo lavorando contro scadenze estremamente strette. Il 1° gennaio 2019 abbiamo bisogno di un edificio pienamente operativo per spostare gradualmente il nostro personale da Londra ad Amsterdam prima del 30 marzo 2019, quando il Regno Unito recederà dall'Unione europea»⁹.*
13. Le dichiarazioni del Dott. Rasi confermano le preoccupazioni da più parti affacciate circa il possesso, da parte dell'offerta avanzata dai Paesi Bassi per la sede di Amsterdam, dei requisiti necessari per il corretto funzionamento dell'Agenzia sin dal momento del trasferimento dalla sede di Londra (si confronti, al riguardo, l'ampia rassegna stampa, europea e italiana, che si produce in **Al. A.5**).
14. Risulterebbe, in particolare, non soddisfatto, il primo requisito, vale a dire la garanzia che l'Agenzia potrà essere operativa e completamente funzionale dalla data di uscita del regno Unito dall'Unione europea (30 marzo 2019), tenuto conto dell'esigenza di spazi e soluzione logistiche adeguate per gli uffici, i sale riunioni, gli archivi e gli appropriati standard di sicurezza delle infrastrutture.

⁹ Vedi nota a piè di pagina 8.

15. Inoltre, in tale quadro, risulterebbe non rispettato il quinto requisito, concernente la continuità funzionale dei compiti dell’Agenzia, in particolare garantendo una transizione rapida e senza soluzione di continuità nella nuova sede.
16. Tale stato di cose giustifica, altresì, il dubbio che la scelta dell’offerta presentata da Amsterdam sia il frutto di una non rappresentazione della situazione di fatto non corrispondente al vero o, quanto meno, di un’istruttoria carente e lacunosa.

IN DIRITTO

III SULLA COMPETENZA DELLA CORTE A PRONUNCIARSI SUL PRESENTE RICORSO AI SENSI DELL’ART. 263 TFUE.

17. Si è visto che la decisione qui impugnata è stata adottata “a margine” della riunione del Consiglio, in composizione “affari generali”. La decisione non si presenta, dunque, come formalmente imputabile al Consiglio, bensì ai suoi Stati membri (o, se si preferisce, alla Conferenza dei rappresentanti degli Stati membri).
18. Tale circostanza, tuttavia, non appare sufficiente a escludere la competenza della Corte, ove consti che l’atto – tenuto conto della sua funzione e del suo procedimento di approvazione – sia comunque imputabile al Consiglio o, quanto meno, valutabile alla stregua di un atto ad esso imputabile sotto il profilo della sua sindacabilità in giudizio.
19. Risulta, infatti, dalla giurisprudenza della Corte che il fatto che un atto venga qualificato «decisione degli Stati» non basta perché esso esuli dal sindacato di legittimità istituito dall’art. 263 TFUE (già art. 173 CE). Perché ciò accada, è inoltre necessario accertare che l’atto in parola, considerati il suo contenuto e

il complesso delle circostanze in cui è stato adottato, non costituisca in effetti una decisione del Consiglio¹⁰.

20. Come ha chiarito l'Avvocato Generale Jacobs, nelle conclusioni depositate nelle medesime cause riunite C-181/91 e C-248/91, infatti, occorre ritenere che la Corte abbia il potere di esaminare il contenuto e gli effetti di un atto e di appurare se l'Unione avesse la competenza ad adottarlo, al fine di stabilire se l'atto in questione, pur essendo stato apparentemente adottato sotto forma di atto degli Stati membri, riunione in sede – o nel nostro caso “a margine” – di Consiglio, non sia in realtà atto del Consiglio stesso.
21. Ora, l'EMA è un organismo dell'Unione europea, istituito con atti di diritto derivato dell'Unione, aventi come base giuridica gli (attuali) articoli 95 e 152, par. 4, lettera b) TFUE.
22. La competenza a stabilire la sede dell'organismo è indubbiamente una competenza dell'Unione, come confermato dalla dichiarazione congiunta sul futuro delle agenzie decentrate del luglio 2012 del Parlamento, Consiglio e Commissione, nella quale tali tre Istituzioni hanno concordato sul fatto che la scelta delle sedi delle Agenzie dell'Unione europea può competere al Consiglio o agli Stati membri¹¹.
23. Se si assume che una decisione può essere presa dal Consiglio, ne consegue, necessariamente, che essa rientra nelle competenze dell'Unione. Ora, l'esercizio di tali competenze non può non radicare il sindacato della Corte di giustizia e la scelta di adottare decisioni comuni, con metodo maggioritario (e dunque proprio delle decisioni “comunitarie”), non può essere sottratta a tale sindacato attraverso la loro mera formale imputazione alla volontà comune dei rappresentanti degli Stati membri, piuttosto che a un'Istituzione dell'Unione.

¹⁰ V. Sentenza 30 giugno 1993, cause riunite C-181/91 e C-248/91, *Parlamento c. Consiglio*, punto 14.

¹¹ «Whitout prejudice to the political decision on an agency's seat taken by common agreement between the representatives of the Member States meeting at Head of State or government level or by the Council (...)»

24. Diversamente, si consentirebbe un facile aggiramento dei meccanismi di controllo di legittimità attribuiti dai Trattati dalla Corte, quanto meno in tutti quei settori che non siano di competenza esclusiva dell'Unione medesima.
25. Se è indubbio, dunque, che le decisioni interstatuali sono, in quanto tali, sottratte al controllo di legittimità della Corte, ciò lo si può ammettere alla condizione che si tratti di atti attraverso i quali gli Stati esercitano effettivamente loro competenze e non anche di atti sostanzialmente unionali.
26. Queste considerazioni trovano conforto nelle modalità concrete con cui, nel nostro caso, è stata adottata la decisione formalmente intergovernativa.
27. Per l'adozione della decisione sulla sede dell'EMA, come dell'EBA, sono stati utilizzati non solo i locali, ma anche le articolazioni funzionali interne del Consiglio dell'Unione europea: il suo Segretariato generale, il suo Servizio giuridico, la Presidenza estone di turno, il COREPER. E ciò non è avvenuto "de facto", ma in forza di precise disposizioni normative previste nei documenti del 22 giugno e del 31 ottobre 2017.
28. Si tratta, indubbiamente, di un coinvolgimento non occasionale e non marginale del Consiglio.
29. Le stesse modalità di voto descritte nella procedura di assegnazione del 22 giugno 2017, laddove prevedono, con riferimento alle tre tornate di voto, che l'offerta che ottiene il maggior numero di voti sia considerata l' "offerta selezionata", mentre, per il caso di parità al terzo turno, «*la decisione sarà presa dalla presidenza mediante sorteggio tra le offerte in situazione di parità*» (*All. A.2*, pag. 10), confermano il coinvolgimento degli organi dell'Unione, per tutta la durata del procedimento, riservando alla fase intergovernativa («*a margine del Consiglio "affari generali"*») la semplice conferma di tali decisioni (*All. A.2*, pag. 10, ultimo paragrafo).
30. Da un punto di vista più sostanziale, l'adozione delle decisioni sulle sedi di EMA e di EBA è prevista a maggioranza. Ne discende del tutto pianamente che la volontà espressa dalla maggioranza vincola anche la minoranza

dissenziente. La regola della maggioranza identifica un processo decisionale tipico delle organizzazioni internazionali o delle Istituzioni comuni da esse stabilite e non certo degli Stati che si riuniscono nella loro capacità di soggetti di diritto internazionale in una classica conferenza intergovernativa, dove, ogni atto può vincolare (creando obblighi) solo sulla base del consenso a volersi vincolare. Dove l'atto della maggioranza vincola la minoranza, ci troviamo di fronte ad un atto ascrivibile all'Organizzazione, e non ai singoli Stati. Negli altri casi in cui i Trattati prevedono che una decisione – ancorché del tutto utile e servente all'Unione europea – venga presa dai rappresentanti degli Stati (es: nomina giudici della Corte di giustizia; individuazione delle sedi delle Istituzioni, e non delle Agenzie) è sempre previsto che la stessa sia frutto dell'accordo, quindi dell'unanimità, degli Stati membri, e non di una maggioranza di essi. Anche la decisione che fissò l'originaria (e attuale) sede di EMA, in quel caso decisione certamente attribuibile agli Stati membri, fu una decisione adottata di "comune accordo", e quindi all'unanimità, mentre l'attuale processo decisionale prevede un meccanismo maggioritario.

V MOTIVO UNICO DI RICORSO. SVIAMENTO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA E TRAVISAMENTO DEI FATTI.

31. Come si è descritto ai punti 5 e ss. del presente ricorso, la procedura di assegnazione del 22 giugno 2017 individuava, tra l'altro, i criteri per l'assegnazione della sede, dando particolare rilievo alla necessità che le Agenzie potessero assumere le proprie funzioni alla data del recesso del Regno Unito dall'Unione e alla continuità operativa delle Agenzie (la quale implicava anche la capacità di garantire una transizione agevole nella nuova sede).
32. Questi criteri avrebbero dovuto costituire oggetto di specifica esposizione nelle offerte, le quali dovevano dunque indicare dettagliatamente le modalità con le quali i suddetti, e gli altri criteri essenziali, sarebbero stati soddisfatti.
33. Il documento del 22 giugno 2017 proseguiva, poi, demandando alla Commissione il compito – già enunciato nei principi generali della procedura

di assegnazione – di valutare la misura con cui ogni offerta era in grado di soddisfare i criteri suddetti.

34. Nella valutazione del 30 settembre 2017 la Commissione – in ragione della evidente ristrettezza dei tempi – ha dovuto necessariamente omettere le valutazioni di carattere sostanziale: essa si è, quindi, limitata a verificare l'accuratezza e la completezza delle offerte presentate, non intraprendendo specifiche azioni (quali ispezioni, richieste di informazioni o documenti, etc.) volte a verificare l'effettiva idoneità delle offerte a soddisfare le esigenze in vista delle quali i criteri erano stati previsti.
35. Tanto che la Commissione poi ha concluso nel senso che «*The Member States whose offers are finally accepted, will have to honour their offers in their entirety*».
36. La accuratezza e la correttezza dell'istruttoria – e dunque delle informazioni sulla base delle quali la decisione di assegnazione della sede doveva essere adottata – era, in sostanza, affidata alla responsabilità degli Stati membri che presentavano le offerte, con la conseguenza che le dichiarazioni reticenti, incomplete o inesatte di un offerente si traducevano necessariamente in un vizio dell'istruttoria.
37. In altri termini, posto che la decisione di assegnazione della sede è avvenuta sulla base di una verifica meramente “cartacea” delle dichiarazioni di parte, la veridicità di queste dichiarazioni costituiva presupposto essenziale per la legittimità della decisione e, specularmente, l'aver fornito – non importa se volontariamente o meno – informazioni inesatte o fuorvianti determina un evidente vizio del procedimento valutativo posto a base della decisione assunta.
38. Non vi è dubbio, infatti, che le espressioni di voto manifestate dagli Stati partecipanti recavano quale implicito presupposto la correttezza delle informazioni poste a corredo dell'offerte e che la consapevolezza circa la loro

inesattezza avrebbe verosimilmente determinato la propensione per una diversa offerta.

39. In breve, la non corrispondenza della realtà dei fatti a quanto rappresentato nell'offerta non può non riverberarsi sulla validità della decisione finale.
40. Se ciò è vero, i temi di indagine che il presente ricorso introduce finiscono per circoscriversi a questioni di fatto, in particolare, alla verifica circa la rispondenza dell'offerta olandese alla effettiva condizione di Amsterdam quale sede dell'EMA.
41. Ora, si è visto ai punti 11 e 12 del presente ricorso che lo stesso Direttore esecutivo di EMA ha rappresentato serie preoccupazioni circa l'idoneità della soluzione di Amsterdam a garantire, da un lato, una transizione rapida e senza soluzioni di continuità nella nuova sede tale da garantire la continuità operativa dei compiti dell'Agenzia (esigenza, questa, che implica anche che l'eventuale utilizzo di locali temporanei debba essere quanto più possibile ridotto e alla condizione che tali sedi temporanee siano comunque idonee ad assicurare il pieno svolgimento delle funzioni dell'EMA) e, dall'altro lato, l'operatività effettiva dell'Agenzia, nella propria nuova sede, alla data del 30 marzo 2019, di definitiva uscita del Regno Unito dall'Unione.
42. Queste dichiarazioni e i numerosi articoli di stampa che si sono prodotti all'*All. A.5* danno conto, già con sufficiente evidenza, delle criticità sopra evidenziate, che appaiono oramai di dominio pubblico.
43. Ad ogni buon conto, la Corte, se acconsentirà a utilizzare, al riguardo, i propri poteri istruttori di cui agli artt. 24 e 25 dello Statuto e 64 del regolamento di procedura, sarà certamente in grado di appurare, con ancora maggiore dettaglio, l'effettiva situazione di fatto.
44. Si confida che da tale istruttoria dibattimentale non potrà che emergere l'invalidità della designazione di Amsterdam quale sede dell'EMA, con la conseguenza che – riguardando il vizio questo solo momento della procedura – l'offerta prevalente dovrà essere individuata in quella di Milano, che, come

noto, è risultata esclusa solo in seguito al ballottaggio con Amsterdam medesima, poi risolto per sorteggio.

VII CONCLUSIONI

45. Voglia la Corte di giustizia dell'Unione europea:

- **in via istruttoria,**

(i) richiedere, ai sensi dell'art. 24 dello Statuto, al Regno dei Paesi Bassi, all'EMA e a ogni altra istituzione, organo o organismo, di fornire tutte le informazioni necessaria a dar conto dell'idoneità di Amsterdam, quale sede dell'EMA, a soddisfare i criteri indicati al punto 5 del presente ricorso e la coincidenza di tali informazioni con quelle poste a base dell'offerta;

(ii) disporre ogni altro eventuale mezzo istruttorio ritenuto utile all'accertamento dei fatti

- **nel merito**

- annullare la decisione adottata a margine della riunione del 20 novembre 2017 – 14559/17, del Consiglio dell'Unione europea in formazione "affari generali", pubblicata attraverso comunicato stampa che ne contiene il resoconto [Outcome of the Council meeting (3579th Council meeting): cfr., in All. A.1, il comunicato stampa medesimo, Presse 65, provisional version), nella parte in cui si è stabilito che la nuova sede dell'Agenzia europea per i medicinali (in prosieguo l'«EMA») fosse collocata ad Amsterdam e, per conseguenza, stabilire l'assegnazione della sede alla città di Milano.

Roma, 30 gennaio 2018

L'Agente del Governo

Gabriella Palmieri

Vice Avvocato Generale dello Stato

Sergio Fiorentino

avvocato dello Stato

Carla Colelli

avvocato dello Stato



Avvocatura Generale dello Stato

INDICE DEI DOCUMENTI

**ALLEGATI AL RICORSO AVVERSO LA DECISIONE ADOTTATA A
MARGINE DELLA RIUNIONE DEL 20 NOVEMBRE 2017 – 14559/17, DEL
CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA IN FORMAZIONE "AFFARI
GENERALI"**

Allegato A.1: Decisione impugnata;

- punti 1 e 10 - del ricorso -

Allegato A.2: Documento del 22 giugno 2017, relativo alla procedura in vista di una decisione sul trasferimento dell'Agenzie europea per i medicinali e dell'Autorità bancaria europea nel contesto del recesso del Regno unito dall'Unione;

- punti 4 e 29 del ricorso -

Allegato A.3: Valutazione del 30 settembre 2017 della Commissione europea;

- punti 6, 7, 8 e 9 - del ricorso -

Allegato A.4: Resoconto della conferenza stampa del Dott. Guido Rasi;

- nota a piè di pagina 8 -

Allegato A.5: Rassegna di articoli di stampa;

- punti 13 e 42 del ricorso -

L'Agente del Governo

Gabriella Palmieri

Vice Avvocato Generale dello Stato

Sergio Fiorentino

avvocato dello Stato

Carla Colelli

avvocato dello Stato