

CONCLUSIONI DELL' AVVOCATO GENERALE

MICHAL BOBEK

presentate il 6 ottobre 2021⁽¹⁾

Cause riunite C-106/19 e C-232/19

Repubblica italiana (C-106/19)

Comune di Milano (C-232/19)

contro

Consiglio dell'Unione europea

Parlamento europeo

«Ricorso di annullamento – Ricevibilità – Legittimazione ad agire – Incidenza diretta ed individuale – Regolamento (UE) 2018/1718 che modifica il regolamento (CE) n. 726/2004 per quanto riguarda l'ubicazione della sede dell'Agenzia europea per i medicinali – Prerogative del Parlamento europeo – Decisione adottata dai rappresentanti degli Stati membri a margine di una riunione del Consiglio volta a determinare l'ubicazione della sede di un'agenzia – Assenza di effetti vincolanti nell'ordinamento giuridico dell'Unione – Discrezionalità esercitata dal Parlamento europeo nella procedura legislativa ordinaria – Limiti»

I. Introduzione

1. Il diritto non ama correre rischi. Ciò non vuol dire che gli avvocati, proprio come i membri di qualsiasi altra professione, non abbiano bisogno di un po' di fortuna di tanto in tanto. Tale affermazione implica, piuttosto, che ciò su cui si basano gli ordinamenti giuridici moderni è (la promessa di) razionalità e raziocinio. Anche nei casi in cui il ricorso al sorteggio può effettivamente produrre risultati che sono sia imparziali che efficienti dal punto di vista dei costi, vi sono comunque problemi legati alla sua intrinseca irrazionalità. La ragione di ciò è che il raggiungimento di un risultato non è, di per sé, sufficiente. Piuttosto, ciò che oggi ci si aspetta quale risultato di un processo decisionale giuridico è una decisione imputabile e, pertanto, responsabile e sindacabile ⁽²⁾.

2. Senza addentrarsi direttamente nelle implicazioni filosofiche del processo decisionale mediante estrazione a sorte ⁽³⁾, il Comune di Milano (Italia) e la Repubblica italiana contestano senz'altro l'esito di tale processo nel caso in esame: la selezione mediante sorteggio, a margine di una riunione del Consiglio dell'Unione europea (in prosieguo: il «Consiglio»), della città di Amsterdam (Paesi Bassi) quale nuova sede dell'Agenzia europea per i medicinali (European Medicines Agency, in prosieguo: l'«EMA»). Tale selezione

ha dato luogo a due serie di procedimenti dinanzi a questa Corte.

3. In primo luogo, nelle cause riunite C-59/18 e C-182/18, la Repubblica italiana e il Comune di Milano hanno rispettivamente impugnato la decisione dei rappresentanti degli Stati membri di fissare la nuova sede dell'EMA ad Amsterdam. Affronto le questioni sollevate in tali cause, in particolare la questione se una decisione dei rappresentanti degli Stati membri possa essere oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE, nelle mie parallele conclusioni che riguardano le cause riunite C-59/18 e C-182/18, nonché la causa C-743/19 [in cui il Parlamento europeo ha impugnato la decisione dei rappresentanti degli Stati membri di ubicare la sede dell'Autorità europea del lavoro (in prosieguo: l'«ELA») a Bratislava (Slovacchia)] (4).

4. Successivamente, il regolamento (UE) 2018/1718 ha previsto che la nuova sede dell'EMA fosse Amsterdam (in prosieguo: il «regolamento impugnato») (5). Con i presenti ricorsi, rivolti contro il Consiglio e il Parlamento, la Repubblica italiana e il Comune di Milano contestano, in via principale, la legittimità di tale regolamento.

II. Contesto normativo

5. Il regolamento 2018/1718, adottato il 14 novembre 2018 e basato sugli articoli 114 e 168, paragrafo 4, lettera c), TFUE, contiene le seguenti disposizioni:

«Articolo 1

Nel regolamento (CE) n. 726/2004 è inserito l'articolo seguente:

“Articolo 71 bis

L'agenzia ha sede ad Amsterdam (Paesi Bassi).

Le competenti autorità dei Paesi Bassi adottano tutte le misure necessarie per garantire che l'agenzia possa trasferirsi nella sede provvisoria entro il 1° gennaio 2019 e nella sede definitiva entro il 16 novembre 2019.

Le autorità competenti dei Paesi Bassi presentano una relazione scritta al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi compiuti nell'adeguamento della sede provvisoria e nella costruzione dell'edificio definitivo entro il 17 febbraio 2019, e successivamente ogni tre mesi, fino a quando l'agenzia non si sarà trasferita nella sede definitiva.”

Articolo 2

Il presente regolamento entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Il presente regolamento si applica a decorrere dal 30 marzo 2019.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri».

6. Nel corso della procedura legislativa che ha portato all'adozione del regolamento 2018/1718, il Parlamento europeo ha adottato la risoluzione legislativa del 25 ottobre 2018 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 726/2004 per quanto riguarda

l'ubicazione della sede dell'agenzia europea per i medicinali (6). In tale risoluzione il Parlamento, fra l'altro,

«2. denuncia la dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea sulle agenzie decentrate, del 19 luglio 2012, e l'approccio comune ad essa allegato e chiede lo stretto coinvolgimento del Parlamento europeo nel processo decisionale relativo all'ubicazione e al trasferimento delle agenzie» e;

«5. si rammarica che il Parlamento europeo e, in ultima analisi, i rappresentanti dei cittadini dell'Unione non siano stati pienamente coinvolti nella procedura di selezione della nuova sede dell'[EMA], conclusasi infine mediante sorteggio a dispetto dell'importanza della decisione; segnala che le decisioni relative all'ubicazione degli organismi e delle agenzie devono essere adottate, a norma di legge, nel quadro della procedura legislativa ordinaria, nel pieno rispetto delle prerogative del Parlamento europeo, con il Parlamento e il Consiglio che agiscono su un piano di parità in veste di colegislatori».

7. Gli allegati alla risoluzione contengono la seguente dichiarazione del Parlamento:

«Il Parlamento europeo si rammarica che non si sia tenuto debito conto del suo ruolo di colegislatore, non essendo stato coinvolto nella procedura di selezione della nuova sede dell'[EMA].

Il Parlamento europeo desidera ricordare le sue prerogative di colegislatore e insiste sul pieno rispetto della procedura legislativa ordinaria in relazione all'ubicazione degli organismi e delle agenzie.

In quanto unica istituzione direttamente eletta, che rappresenta i cittadini dell'Unione, il Parlamento europeo è il primo garante del rispetto del principio democratico nell'Unione.

Il Parlamento europeo condanna la procedura seguita per la scelta della nuova ubicazione della sede, che di fatto lo ha privato delle sue prerogative, in quanto non è stato effettivamente coinvolto nel processo e ora dovrebbe semplicemente confermare la scelta compiuta per la nuova ubicazione mediante la procedura legislativa ordinaria.

Il Parlamento europeo rammenta che l'approccio comune allegato alla dichiarazione congiunta del Parlamento, del Consiglio e della Commissione sulle agenzie decentrate, firmata nel 2012, non è giuridicamente vincolante, come indicato nella dichiarazione stessa, ed è stato convenuto lasciando impregiudicati i poteri legislativi delle istituzioni.

Pertanto, il Parlamento europeo insiste affinché la procedura seguita per selezionare una nuova sede per le agenzie sia rivista e non sia più utilizzata in questa forma in futuro.

Infine, il Parlamento europeo desidera ricordare che nell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio", del 13 aprile 2016, le tre istituzioni si sono impegnate a cooperare in modo leale e trasparente, ricordando la parità di entrambi i colegislatori sancita dai trattati».

III. Fatti all'origine del ricorso

8. L'Agenzia europea di valutazione dei medicinali fu istituita dal regolamento (CEE) n. 2309/93 del Consiglio, del 22 luglio 1993, che stabilisce le procedure comunitarie per l'autorizzazione e la vigilanza dei medicinali per uso umano e veterinario e che istituisce un'Agenzia europea di valutazione dei medicinali (7).

9. Il 29 ottobre 1993, i capi di Stato o di governo degli Stati membri decisero di comune accordo di stabilirne la sede a Londra (Regno Unito) (8).

10. Il regolamento n. 2309/93 è stato successivamente abrogato e sostituito dal regolamento (CE) n. 726/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 che istituisce procedure comunitarie per l'autorizzazione e la sorveglianza dei medicinali per uso umano e veterinario, e che istituisce l'agenzia europea per i medicinali (9). Mediante tale regolamento, l'Agenzia europea di valutazione dei medicinali fu ridenominata EMA. Il regolamento non conteneva alcuna disposizione relativa all'ubicazione della sede dell'EMA.
11. Il 29 marzo 2017, conformemente all'articolo 50, paragrafo 2, TUE, il Regno Unito ha notificato al Consiglio europeo la sua intenzione di recedere dall'Unione europea.
12. Il 22 giugno 2017, a margine del Consiglio europeo (articolo 50), i capi di Stato o di governo degli altri 27 Stati membri hanno approvato, su proposta del presidente del Consiglio europeo e del presidente della Commissione europea, la procedura per il trasferimento dell'EMA e dell'Autorità bancaria europea (in prosieguo: le «regole di selezione») (10).
13. Tali regole prevedevano che la decisione relativa alla futura sede delle due agenzie dovesse essere adottata a seguito di un processo decisionale equo e trasparente con un bando di gara organizzato sulla base di sei criteri stabiliti al paragrafo 3 delle regole di selezione.
14. Era altresì previsto che, in caso di parità tra le offerte rimanenti nella terza (e ultima) tornata di voto, la decisione sarebbe stata presa dalla presidenza mediante sorteggio tra le offerte in situazione di parità.
15. Il 20 novembre 2017, l'offerta della Repubblica italiana e quella del Regno dei Paesi Bassi hanno ricevuto lo stesso numero di voti nella terza tornata di voto. L'offerta del Regno dei Paesi Bassi è stata successivamente selezionata in seguito al sorteggio.
16. Di conseguenza, quello stesso giorno, i rappresentanti degli Stati membri hanno scelto, a margine della 3579^a riunione del Consiglio Affari generali, la città di Amsterdam come nuova sede dell'EMA (in prosieguo: la «decisione dei rappresentanti degli Stati membri»). Tale decisione è stata annunciata nel verbale della riunione del Consiglio (11) e ha dato origine a un comunicato stampa (12). Era dichiarato che «la Commissione provvederà ad elaborare proposte legislative che riflettano [il voto per l'adozione] ai sensi della procedura legislativa ordinaria con il coinvolgimento del Parlamento europeo. (...)».
17. Il 29 novembre 2017, la Commissione ha adottato una proposta di regolamento che modifica il regolamento n. 726/2004 per quanto riguarda l'ubicazione della sede dell'EMA. Nella sua relazione, essa afferma che «a margine del Consiglio "Affari generali" (articolo 50), [gli] Stati membri hanno selezionato Amsterdam (Paesi Bassi) come nuova sede dell'[EMA]» (13).
18. Di conseguenza, il regolamento n. 726/2004 è stato modificato dal regolamento 2018/1718 per disporre che «[l]'agenzia ha sede ad Amsterdam (Paesi Bassi)» (14).
19. Successivamente, sono stati introdotti quattro ricorsi di annullamento.
20. In primo luogo, con il suo ricorso attualmente pendente quale causa C-59/18, il governo italiano chiede alla Corte di annullare la decisione dei rappresentanti degli Stati membri nella parte in cui ha stabilito che Amsterdam sarebbe stata la nuova sede dell'EMA e, di conseguenza, assegnare tale sede alla città di Milano (Italia).
21. In secondo luogo, nella causa C-182/18, il Comune di Milano, sostenuto dal governo italiano e dalla Regione Lombardia (Italia), chiede alla Corte di annullare la decisione dei rappresentanti degli Stati membri nella parte in cui ha stabilito che Amsterdam sarebbe stata la nuova sede dell'EMA.

22. Il 19 novembre 2019, il presidente della Corte ha deciso di riunire le cause C-59/18 e C-182/18 ai fini della fase orale del procedimento nonché della sentenza.
23. In terzo luogo, nella causa C-106/19, la Repubblica italiana chiede l'annullamento del regolamento impugnato.
24. In quarto luogo, nella causa C-232/19, il Comune di Milano chiede l'annullamento del regolamento impugnato nonché la declaratoria di improduttività di effetti giuridici vincolanti della decisione dei rappresentanti degli Stati membri.
25. Il 19 dicembre 2019, il presidente della Corte ha deciso di riunire le cause C-106/19 e C-232/19 (in prosieguo: le «presenti cause») ai fini della fase orale del procedimento nonché della sentenza.

IV. Procedimento dinanzi alla Corte

26. A differenza dei ricorsi nelle cause riunite C-59/18 e C-182/18, riguardanti la legittimità della decisione dei rappresentanti degli Stati membri, la presente causa solleva principalmente la questione della legittimità del regolamento impugnato, il quale è stato adottato successivamente alla decisione dei rappresentanti degli Stati membri.

a) *Causa C-106/19*

27. Il governo italiano chiede alla Corte di annullare il regolamento impugnato e di condannare il Consiglio e il Parlamento al pagamento delle spese del procedimento. Il Consiglio e il Parlamento chiedono alla Corte di respingere il ricorso e di condannare il governo italiano al pagamento delle spese del procedimento. Il governo dei Paesi Bassi e la Commissione, intervenendo a sostegno del Consiglio e del Parlamento, chiedono alla Corte di respingere il ricorso. Il governo dei Paesi Bassi chiede inoltre alla Corte di condannare il governo italiano al pagamento delle spese del procedimento.

28. Il ricorso del governo italiano invoca due motivi a sostegno dell'asserita illegittimità del regolamento impugnato. Il primo motivo riguarda la violazione degli articoli 10, 13 e 14 TUE e degli articoli 114, 168, paragrafo 4, lettera c), 289 e 294 TFUE. Il secondo motivo eccepisce che, anche se si dovesse concludere che le prerogative del Parlamento non sono state violate, l'illegittimità del regolamento impugnato deriva dall'illegittimità della decisione dei rappresentanti degli Stati membri. In tale contesto, il governo italiano lamenta uno sviamento di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti. Per uno sviluppo più approfondito degli argomenti sollevati in tale contesto, il governo italiano rinvia al suo ricorso nella causa C-59/18, relativo alla legittimità della decisione dei rappresentanti degli Stati membri ([15](#)).

29. Quanto al *primo motivo* di ricorso, il governo italiano eccepisce, innanzitutto, la violazione dell'articolo 10 TUE, in quanto la procedura seguita per la selezione della nuova sede dell'EMA non ha consentito ai cittadini europei di partecipare a tale scelta. A tal riguardo, ciò ha altresì comportato una violazione dell'articolo 14, paragrafo 1, TUE, secondo cui la funzione legislativa è esercitata dal Parlamento. In ogni caso, la Commissione e il Consiglio avrebbero dovuto rendere possibile la partecipazione del Parlamento. Il fatto stesso che non lo abbiano fatto ha comportato una violazione dell'equilibrio istituzionale e della cooperazione leale e trasparente espressi all'articolo 13 TUE. Per quanto riguarda gli articoli 289 e 294 TFUE, in combinato disposto con le basi giuridiche del regolamento impugnato, la loro violazione è stata determinata dal fatto che la procedura legislativa ordinaria è stata seguita in modo puramente formale, senza che il Parlamento abbia potuto realmente influire sulla scelta della nuova sede dell'EMA.

30. Nel suo controricorso, il Consiglio sostiene che il processo legislativo si è svolto in modo regolare. Il

Parlamento aveva discusso le opzioni di ubicazione della sede altrove, in particolare a Milano, prima di respingere tale opzione. Il Parlamento ha allora presentato (e anche ottenuto) diversi emendamenti al regolamento proposto. Il Consiglio sostiene inoltre che la competenza a scegliere la sede di un'agenzia appartiene agli Stati membri che agiscono di comune accordo, sul fondamento dell'articolo 341 TFUE. La designazione della nuova sede dell'EMA nel regolamento impugnato è meramente dichiarativa, poiché il colegislatore non poteva discostarsi dalla scelta operata al riguardo dagli Stati membri. Allo stesso tempo, tuttavia, il Parlamento poteva (co)definire le condizioni del trasferimento, cosa che ha fatto aggiungendo al nuovo articolo 71 bis del regolamento n. 726/2004 due nuovi trattini relativi al termine per il trasferimento, alla durata della sede provvisoria e all'obbligo delle autorità del Regno dei Paesi Bassi di presentare una relazione scritta al Parlamento e al Consiglio.

31. Nel suo controricorso, il Parlamento concorda con il governo italiano sul fatto che la decisione dei rappresentanti degli Stati membri non poteva limitare i poteri del Parlamento. Esso ritiene, tuttavia, che le circostanze del caso in esame non abbiano comportato l'illegittimità del regolamento impugnato, perché i rappresentanti degli Stati membri non hanno la competenza per stabilire la sede dell'EMA. Tale competenza spetta al legislatore dell'Unione europea, che non può astenersi dall'esercitare le sue funzioni. Esso non può, quindi, approvare sic et simpliciter una precedente proposta degli Stati membri senza esercitare un controllo sulla stessa. La decisione dei rappresentanti degli Stati membri era di natura puramente politica, senza effetti vincolanti. La circostanza che la scelta operata in tale decisione sia stata adottata nella proposta della Commissione era, secondo il Parlamento, espressione del potere discrezionale della Commissione. Nell'approvare tale scelta, il Parlamento ha parimenti esercitato il suo potere discrezionale di colegislatore.

32. Nella sua replica, il governo italiano sottolinea le differenze tra le rispettive posizioni del Consiglio e del Parlamento per quanto riguarda la questione centrale della competenza a scegliere la sede di un'agenzia. Pare che tali istituzioni non fossero edotte o, comunque, avessero opinioni diverse in merito a quali competenze fossero esercitate. In ragione di tale confusione, il governo italiano si è astenuto dal prendere posizione nel suo ricorso sulla natura di tale competenza, ma ha nondimeno escluso che essa faccia parte delle competenze esclusive degli Stati membri. La rappresentazione offerta dal Parlamento circa il suo coinvolgimento è formale e inaccettabile. Non risulta che il Parlamento abbia esercitato un ruolo decisivo nella scelta della nuova sede dell'EMA.

33. Nella sua controplica, incentrata sul primo motivo di ricorso, il Consiglio afferma che la sua posizione, nonché quella del Parlamento, sulla questione della competenza è in ogni caso irrilevante, poiché entrambe le istituzioni concordano sul fatto che le prerogative del Parlamento siano state rispettate. Il Consiglio rileva, inoltre, che l'esercizio delle funzioni da parte di un'istituzione si riflette negli atti che essa adotta. Le dichiarazioni politiche non sono determinanti al fine di valutare se i poteri siano stati esercitati correttamente. Il controllo della legittimità di un atto non può estendersi alle ragioni politiche per cui un determinato atto è stato adottato. Inoltre, il Consiglio ribadisce che la competenza a scegliere la sede delle agenzie è di competenza esclusiva degli Stati membri. Il Consiglio sottolinea che la competenza a determinare la sede di un'agenzia non è la stessa della competenza a regolamentare un determinato settore. Tale competenza si distingue per la sua natura politica e simbolica, ed è ancorata all'articolo 341 TFUE.

34. Nella sua controplica il Parlamento sottolinea che, nel corso della procedura legislativa che ha portato all'adozione del regolamento impugnato, esso si è adoperato per tutelare la propria posizione istituzionale con tutti i mezzi disponibili, pur perseguendo l'obiettivo principale di garantire la continuità delle attività dell'EMA durante il trasferimento della sua sede. Grazie all'iniziativa del Parlamento, il regolamento impugnato è integrato da un meccanismo di controllo e da un programma. L'adozione di una posizione rigorosa da parte sua all'interno di tale processo legislativo non sarebbe stata compatibile con l'obiettivo di tutelare la salute pubblica. Il modo in cui il Parlamento ha esercitato le sue prerogative durante la procedura legislativa si è quindi basato su una scelta avveduta e non ha rappresentato un'abdicazione dal

suo ruolo.

35. Il governo del Regno dei Paesi Bassi sostiene, per quanto riguarda il primo motivo di ricorso, gli argomenti sviluppati dal Consiglio e dal Parlamento.

36. La Commissione ritiene che l'adozione della decisione dei rappresentanti degli Stati membri non sia idonea ad ostacolare i poteri della Commissione o dei colegislatori. Né la Commissione né il Parlamento sono vincolati dalla scelta politica degli Stati membri riguardo alla sede di un'agenzia. La competenza a scegliere la sede di un'agenzia rientra nella competenza esclusiva dell'Unione europea. Durante le discussioni che hanno portato all'adozione del regolamento impugnato, l'opzione di ubicare la nuova sede dell'EMA a Milano è stata discussa ed esclusa.

37. Per quanto riguarda il *secondo motivo* di ricorso, il governo italiano deduce, in subordine, che, quand'anche si dovesse concludere che il ruolo del Parlamento non sia stato trascurato, l'illegittimità del regolamento impugnato deriverebbe dall'illegittimità della decisione dei rappresentanti degli Stati membri. Tale decisione era inficiata da uno sviamento di potere come conseguenza del difetto di istruttoria e da un travisamento dei fatti. Il governo italiano offre una sintesi delle sue argomentazioni nel ricorso nella causa parallela C-59/18, per poi delineare, in seguito, ulteriori punti a sostegno della sua opinione secondo cui l'offerta del Regno dei Paesi Bassi non corrispondeva alla realtà e, in ogni caso, non soddisfaceva i criteri stabiliti nella procedura di selezione.

38. Nel suo controricorso, il Consiglio afferma che il legislatore non può discostarsi dalla scelta fatta dai rappresentanti degli Stati membri. Nondimeno, quest'ultimo è tenuto ancora a verificare se l'atto in questione sia stato adottato nel rispetto delle norme applicabili. In tal senso, il regolamento impugnato può essere oggetto di un controllo giurisdizionale. Tuttavia, il legislatore non può sindacare il merito della scelta operata, compresi i criteri o il processo per valutare i meriti, né tantomeno valutare la situazione di fatto.

39. Inoltre, il Consiglio ritiene che il motivo relativo allo sviamento di potere sia irricevibile e comunque infondato, poiché non è stato dimostrato che la decisione dei rappresentanti degli Stati membri sia stata adottata con lo scopo o l'obiettivo di raggiungere un fine diverso da quello realmente perseguito dalla procedura di selezione. In primo luogo, la Commissione non era tenuta a verificare le informazioni contenute nelle rispettive offerte. In secondo luogo, la presunta differenza tra l'offerta e lo status quo successivamente alla selezione non è rilevante per concludere che l'offerta del Regno dei Paesi Bassi sia stata distorta durante la procedura di selezione. In terzo luogo, in ogni caso, non è stato dimostrato che l'asserita distorsione dell'offerta del Regno dei Paesi Bassi abbia comportato un errore di valutazione di natura e gravità tali da giustificare l'invalidazione del processo di selezione.

40. Nel suo controricorso, il Parlamento ritiene che, nella misura in cui il governo italiano fa riferimento alle sue argomentazioni presentate in un'altra causa in cui il Parlamento non è parte, tale motivo di ricorso non rispetta le condizioni di cui all'articolo 21 dello Statuto della Corte di giustizia ed all'articolo 120, lettera c), del regolamento di procedura della Corte di giustizia. Nel merito, non c'è alcun legame procedurale né alcun altro legame giuridico tra la decisione dei rappresentanti degli Stati membri e il regolamento impugnato. Così, anche se si dovesse concludere che la decisione dei rappresentanti degli Stati membri era viziata, ciò non può inficiare la validità del regolamento impugnato.

41. Nella sua replica il governo italiano afferma di non essersi limitato a fare riferimento ai suoi argomenti nella causa C-59/18. Ribadisce che la scelta operata dal Parlamento non era libera e che, pertanto, essendo tale scelta legata alla decisione precedentemente presa dagli Stati membri, le prerogative del Parlamento sono state violate.

42. Nella sua controreplica, anche il Parlamento ribadisce la sua posizione sull'assenza di un legame

giuridico tra la decisione dei rappresentanti degli Stati membri e il regolamento impugnato. Al di là della ricevibilità del secondo motivo di ricorso, alla quale il Parlamento continua ad opporsi, il governo italiano non presenta argomenti contro il regolamento impugnato diversi da quelli adottati con il primo motivo di ricorso. Gli argomenti sollevati nell'ambito del secondo motivo di ricorso sono, quindi, inoperanti.

43. La Commissione afferma che il secondo motivo di ricorso si basa sulla premessa che il colegislatore si sarebbe limitato a «ratificare» la scelta politica. Tuttavia, semplicemente, così non è stato. Nonostante la complessità della sua adozione e il coinvolgimento della Commissione nel processo, la decisione politica non era vincolante. Pertanto, essa non avrebbe potuto predeterminare il risultato della procedura legislativa ordinaria.

44. Il governo dei Paesi Bassi precisa che il secondo motivo di ricorso si fonda sulla premessa che lo stesso non avrebbe rispettato gli impegni assunti nella sua offerta del 28 luglio 2017. Il governo dei Paesi Bassi sottolinea che tutti i fatti menzionati dal governo italiano sono effettivamente successivi alla decisione dei rappresentanti degli Stati membri, la cui legittimità deve essere valutata rispetto ai fatti esistenti al momento della sua adozione. In ogni caso, il governo italiano non ha dimostrato l'esistenza di un errore di valutazione la cui natura e gravità siano idonee a comportare l'illegittimità della decisione dei rappresentanti degli Stati membri. Infine, il governo del Regno dei Paesi Bassi sostiene che gli argomenti adottati dal governo italiano non riescono a dimostrare come i Paesi Bassi non avrebbero rispettato i loro impegni.

45. Nelle sue osservazioni sugli interventi del governo dei Paesi Bassi e della Commissione, il governo italiano richiama l'attenzione della Corte sulla presentazione da parte del Parlamento di un ricorso nella causa C-743/19, con cui il Parlamento impugna la decisione (UE) 2019/1199 dei rappresentanti degli Stati membri, adottata di comune accordo per ubicare la sede dell'ELA a Bratislava. (16) Secondo il governo italiano, il Parlamento sostiene, in tale ricorso, che la decisione impugnata non è stata adottata dagli Stati membri, ma dal Consiglio, e che la sua adozione interferisce con i poteri del legislatore dell'Unione europea. Tali argomenti mostrano come il Parlamento difenda senza convinzione la sua posizione nella presente causa. In ogni caso, la posizione del Parlamento è incompatibile con l'affermazione relativa alla competenza esclusiva dell'Unione in materia.

46. Nelle sue osservazioni sulla memoria d'intervento presentata dal governo del Regno dei Paesi Bassi, il Parlamento ritiene di non poter prendere posizione sull'offerta del Regno dei Paesi Bassi. Nelle sue osservazioni sulla memoria d'intervento presentata dalla Commissione, il Parlamento concorda sul fatto che i Trattati non riservano agli Stati membri la competenza di scegliere la sede delle agenzie. L'importanza politica della decisione di ubicazione della sede di un'agenzia non può portare alla conclusione che la competenza appartenga agli Stati membri. Il Parlamento concorda, inoltre, sul fatto che la complessità e la struttura della cooperazione tra gli Stati membri, così come la partecipazione delle istituzioni alla procedura di selezione, non conferisce carattere vincolante al risultato di tale cooperazione.

47. Il Consiglio, nelle sue osservazioni sulla memoria d'intervento presentata dalla Commissione, concorda sul fatto che il Parlamento abbia esercitato pienamente le sue prerogative e abbia avuto un'influenza significativa sul contenuto del regolamento impugnato. Il Consiglio non è tuttavia d'accordo con l'argomento secondo cui la decisione dei rappresentanti degli Stati membri conterrebbe solo una scelta politica senza effetti giuridici vincolanti.

48. L'11 febbraio 2019 il governo italiano ha chiesto che la causa C-106/19 fosse trattata con procedimento accelerato ai sensi dell'articolo 133 del regolamento di procedura. Con decisione del 15 febbraio 2019, il presidente della Corte ha respinto tale richiesta.

b) Causa C-232/19

49. Il Comune di Milano chiede alla Corte di annullare il regolamento impugnato, di dichiarare che la decisione dei rappresentanti degli Stati membri non produce effetti giuridici e di condannare il Consiglio e il Parlamento al pagamento delle spese del presente procedimento (17).

50. Con memoria separata, il Parlamento ha sollevato un'eccezione di irricevibilità, alla quale il Comune di Milano ha replicato, che è stata unita al merito della causa.

51. Nelle loro rispettive repliche, il Consiglio e il Parlamento chiedono alla Corte di dichiarare il ricorso irricevibile o, comunque, infondato, e di condannare il Comune di Milano al pagamento delle spese del presente procedimento.

52. La Commissione, intervenendo a sostegno del Consiglio e del Parlamento, chiede alla Corte di dichiarare il ricorso irricevibile e, in subordine, infondato. Il governo dei Paesi Bassi, intervenendo a sostegno del Consiglio e del Parlamento, chiede alla Corte di respingere il ricorso e di condannare il Comune di Milano al pagamento delle spese del presente procedimento.

53. Nel suo ricorso, il Comune di Milano solleva quattro motivi. Uno è rivolto contro il regolamento impugnato. Gli altri tre sono diretti contro la decisione dei rappresentanti degli Stati membri.

54. Quanto al *primo motivo* di ricorso, avente ad oggetto il regolamento impugnato, il Comune di Milano fa valere che, in primo luogo, sono stati violati i principi di democrazia rappresentativa (articolo 10 TUE) e di equilibrio istituzionale e di leale cooperazione (articolo 13 TUE). Esso eccepisce altresì la violazione di requisiti procedurali essenziali e dell'articolo 14 TUE. Il Parlamento è stato spogliato dei suoi poteri e della possibilità di partecipare alla procedura di selezione della nuova sede dell'EMA. La nuova sede è stata scelta unicamente dal Consiglio, e ciò al di fuori della procedura legislativa ordinaria. Nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, al Parlamento non è stato dato alcuno spazio per intervenire al fine di valutare o, addirittura, di mettere in discussione tale decisione. Secondo il Comune di Milano, se il Parlamento avesse bloccato la designazione di Amsterdam quale nuova sede dell'EMA, ciò avrebbe provocato una crisi politica che avrebbe danneggiato un'agenzia essenziale per la tutela della salute dei cittadini europei e avrebbe potuto lasciare i funzionari dell'EMA e le loro famiglie sul territorio di un paese terzo.

55. Con i *motivi di ricorso secondo, terzo e quarto*, diretti contro la decisione dei rappresentanti degli Stati membri, il Comune di Milano deduce uno sviamento di potere, una violazione dei principi di trasparenza nonché di buona amministrazione ed equità (secondo motivo), una violazione del principio di buona amministrazione, di trasparenza e di leale cooperazione (terzo motivo) e una violazione della decisione del Consiglio del 1° dicembre 2009 (18), nonché del «regolamento di procedura del Consiglio del 31 ottobre 2017» (19) (quarto motivo).

56. Più in particolare, nell'ambito del *secondo motivo* di ricorso, il Comune di Milano contesta il ricorso a un processo decisionale mediante sorteggio, in quanto tale processo non ha consentito di tener conto dei criteri tecnici prefissati né di selezionare la migliore offerta. Rileva, inoltre, che la Commissione ha di fatto omesso di condurre un'istruttoria, contrariamente a quanto previsto dalle regole di selezione. L'insufficiente valutazione effettuata dalla Commissione ha comportato una manifesta violazione del principio di buona amministrazione. Ciò ha influenzato la votazione degli Stati membri, durante la quale l'offerta del Regno dei Paesi Bassi è stata travisata. Inoltre, le successive modifiche di tale offerta, negoziate tra il Regno dei Paesi Bassi e l'EMA, hanno violato i principi di trasparenza e di buona amministrazione.

57. Riguardo al *terzo motivo* di ricorso, il Comune di Milano ribadisce l'illegittimità di un processo decisionale mediante estrazione a sorte. Critica, inoltre, l'assenza di verbali che documentino il procedimento di voto e richiama l'attenzione sul fatto che gli elementi essenziali della procedura non siano stati resi pubblici. Tali elementi essenziali non sono stati compresi dalla Commissione e dagli Stati membri (come

risulta dall'assenza di istruttoria), e non sono stati loro comunicati (come nel caso delle modifiche successive). Infine, non vi era alcuna possibilità che un riesame potesse essere effettuato da coloro i quali avevano presentato domanda.

58. In merito al *quarto motivo* di ricorso, il Comune di Milano rileva che le caratteristiche della votazione e l'adozione della decisione dei rappresentanti degli Stati membri hanno violato varie norme procedurali del Consiglio (al quale, ad avviso di tale parte, è imputabile la decisione in questione). In tale contesto, il Comune di Milano sostiene che l'assenza di verbale costituisce un esempio di violazione dell'articolo 13 della decisione del Consiglio del 1° dicembre 2009 (20). Rileva, inoltre, il mancato rispetto dei requisiti formali definiti nel «regolamento di procedura del Consiglio del 31 ottobre 2017» (21), vale a dire: l'assenza di motivazione; l'impossibilità per i rappresentanti degli Stati membri di rimanere in aula durante lo scrutinio, nonché l'assenza di un'interruzione tra la terza tornata di voto e il sorteggio, che avrebbe consentito un'ulteriore valutazione delle offerte.

59. Nel suo controricorso, il Consiglio sostiene che il ricorso è manifestamente irricevibile per carenza di legittimazione ad agire del Comune di Milano ai sensi dell'articolo 263 TFUE. Nel merito, il Consiglio afferma, per quanto riguarda il primo motivo di ricorso, che non è stato dimostrato che le prerogative del Parlamento non siano state rispettate. Il Parlamento ha partecipato al processo legislativo e ha discusso altre opzioni rispetto alla città di Amsterdam prima di respingerle. Esso ha altresì apportato ed ottenuto diversi emendamenti al progetto di regolamento. Peraltro, la competenza sulla scelta della sede di un'agenzia appartiene agli Stati membri. La designazione della nuova sede dell'EMA nel regolamento impugnato è meramente dichiarativa.

60. Per quanto riguarda i motivi di ricorso secondo, terzo e quarto, rivolti contro la procedura che ha portato all'adozione della decisione degli Stati membri, il Consiglio afferma che nulla consente di stabilire che la procedura di estrazione a sorte sia stata utilizzata per perseguire un obiettivo diverso da quello di selezionare la nuova sede dell'EMA. È errato affermare che la selezione sia stata effettuata senza alcun raffronto qualitativo. La Commissione non era, inoltre, tenuta a verificare gli elementi fattuali. Le presunte differenze fra l'offerta dei Paesi Bassi e i fatti emersi successivamente alla procedura di selezione non portano alla conclusione che l'offerta dei Paesi Bassi sia stata travisata. In realtà, il presunto travisamento non era di una gravità e natura tali da invalidare la procedura di selezione. Inoltre, la nota del Consiglio del 31 ottobre 2017 non prevedeva un'interruzione tra la terza tornata di voto e il sorteggio.

61. Il Parlamento chiarisce, nel suo controricorso, che la decisione dei rappresentanti degli Stati membri non può essere considerata come una limitazione dei suoi poteri, bensì, piuttosto, come un'indicazione della natura politica di tale decisione. Essa non può essere considerata come una fase preparatoria della successiva procedura legislativa ordinaria. I Trattati non conferiscono agli Stati membri la competenza a decidere sulla sede delle agenzie. Le istituzioni non possono astenersi dall'esercitare le loro funzioni a vantaggio degli Stati membri. Quando il Parlamento ha approvato la scelta della città di Amsterdam, lo ha fatto esercitando il suo potere discrezionale. In nessun momento il Parlamento è stato vincolato dalla scelta degli Stati membri. Inoltre, non esiste alcun nesso giuridico tra la decisione dei rappresentanti degli Stati membri e il regolamento impugnato.

62. Nella sua replica, il Comune di Milano respinge gli argomenti diretti contro la ricevibilità del suo ricorso sotto il profilo del soggetto attivo del ricorso e, nel merito, sostiene che esiste un nesso tra la decisione degli Stati membri e il regolamento impugnato e che il Parlamento non poteva efficacemente influenzare la scelta della nuova sede dell'EMA.

63. Il Parlamento e il Consiglio hanno depositato delle controrepliche. Il Parlamento osserva che la decisione degli Stati membri è stata fonte di ambiguità durante le discussioni legislative che hanno portato

Consiglio sul suo valore giuridico. È in tale contesto che il Parlamento ha adottato la sua dichiarazione allegata alla risoluzione legislativa del 25 ottobre 2018, al fine di chiarire dove risieda effettivamente la competenza a determinare la sede di un'agenzia. Il Consiglio rileva che il disaccordo su tale problematica ha condotto alla pendente causa C-743/19, Parlamento/Consiglio (sede dell'ELA), e aggiunge, riguardo al quarto motivo di ricorso, che il suo regolamento interno non si applicava a una decisione dei rappresentanti degli Stati membri.

64. Nella sua memoria d'intervento, la Commissione sostiene che la decisione dei rappresentanti degli Stati membri è puramente politica. Essa non ha valore vincolante e quindi non può pregiudicare il processo legislativo. È attraverso il processo legislativo che gli orientamenti politici si traducono in effetti giuridici. La dichiarazione del Parlamento del 25 ottobre 2018 non è decisiva. L'espressione decisiva della volontà politica del Parlamento è quella che si è tradotta nel voto a favore del regolamento impugnato. I motivi diretti contro la decisione dei rappresentanti degli Stati membri si basano sulla premessa che quest'ultima ha predeterminato la decisione circa la nuova sede dell'EMA nel regolamento impugnato. Tale affermazione viene respinta dalla Commissione.

65. In replica ai motivi di ricorso secondo, terzo e quarto, il governo dei Paesi Bassi contesta l'affermazione del Comune di Milano secondo cui la procedura di selezione sarebbe affetta da vizi di legittimità.

66. Nella sua replica alla Commissione, il Consiglio contesta l'affermazione secondo cui la decisione dei rappresentanti degli Stati membri sarebbe puramente politica. La nuova sede dell'EMA è stata determinata da tale decisione e non dal regolamento impugnato.

67. Anche il Parlamento e il Comune di Milano hanno replicato alle memorie d'intervento.

c) Successivo procedimento dinanzi alla Corte

68. Con decisione del presidente della Corte del 19 dicembre 2019, le presenti cause sono state riunite ai fini della fase orale del procedimento, nonché della sentenza.

69. In tali cause riunite sono state presentate osservazioni scritte da parte del governo italiano, del Comune di Milano, del Parlamento, del Consiglio, del governo dei Paesi Bassi e della Commissione.

70. Il governo italiano, il Comune di Milano, la Regione Lombardia, il Parlamento, il Consiglio, i governi della Repubblica ceca, dell'Irlanda, della Spagna, della Francia, del Lussemburgo, dei Paesi Bassi, della Slovacchia, nonché la Commissione, hanno presentato difese orali all'udienza che si è svolta l'8 giugno 2021. Tale udienza è stata fissata congiuntamente per le cause riunite C-59/18 e C-182/18, le presenti cause riunite C-106/19 e C-232/19, nonché per la causa C-743/19, Parlamento/Consiglio (sede dell'ELA).

V. Analisi

71. Le presenti conclusioni sono articolate come segue. Inizierò con la ricevibilità del ricorso introdotto nella causa C-232/19 dal Comune di Milano. Dopo aver suggerito che, a mio avviso, il Comune di Milano è legittimato a contestare il regolamento impugnato (A), entrerò nel merito di tali cause riunite, almeno nella misura in cui esse contestano effettivamente il regolamento impugnato. A mio parere, nessuno degli argomenti sollevati a tal proposito dal governo italiano e dal Comune di Milano può avere buon esito (B).

A. Sulla ricevibilità del ricorso nella causa C-232/19

72. Il Parlamento, il Consiglio e la Commissione sostengono che il ricorso del Comune di Milano sia

irricevibile. A loro avviso, tale Comune non è né direttamente né individualmente interessato. Non ha nemmeno, pertanto, interesse a presentare un ricorso.

73. Il Comune di Milano è un ente con personalità giuridica ai sensi del diritto italiano. Un ente territoriale di uno Stato membro, dotato di personalità giuridica in base al diritto nazionale, può, in linea di principio, proporre un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE (22). Ai sensi di tale disposizione, esistono tre casi in cui le persone fisiche e giuridiche possono proporre ricorsi di annullamento: il primo, se l'atto impugnato è adottato nei loro confronti; il secondo, se tale atto le riguarda direttamente e individualmente; il terzo, se l'atto impugnato è un atto regolamentare che non comporta misure di esecuzione e riguarda direttamente la persona in questione.

74. Nel caso in esame, il regolamento impugnato non è adottato nei confronti del Comune di Milano. Né si tratta di un atto regolamentare. La legittimazione ad agire del Comune di Milano deve, pertanto, essere valutata alla luce dei requisiti della seconda ipotesi di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE: l'atto deve riguardarlo direttamente (1) e individualmente (2). Inoltre, come requisito generale, il Comune di Milano deve dimostrare di avere un interesse ad agire (3).

75. A mio avviso, il Comune di Milano soddisfa tutti questi requisiti nella presente causa.

1. Incidenza diretta

76. Secondo costante giurisprudenza, l'«incidenza diretta» richiede la compresenza di due criteri cumulativi: che la misura contestata, da un lato, produca *direttamente* effetti sulla *situazione giuridica del singolo* e, dall'altro, non lasci *alcun potere discrezionale* ai destinatari incaricati della sua attuazione, la quale deve avere carattere meramente automatico e derivare dalla sola normativa dell'Unione europea, senza intervento di altre norme intermedie (23). Inizierò da tale ultimo criterio (a), per poi esaminare se la situazione giuridica del Comune di Milano sia stata incisa (b).

a) Assenza di potere discrezionale o di misure di attuazione

77. Il Comune di Milano sostiene che il regolamento impugnato, il quale stabilisce erga omnes che l'EMA ha sede ad Amsterdam, è un atto obbligatorio e direttamente applicabile ai sensi dell'articolo 288 TFUE. La sua applicazione non è subordinata all'adozione di successive misure di attuazione.

78. È vero che, come osservato dal Parlamento e dal Consiglio, il fatto che l'atto impugnato sia un regolamento, che è di applicazione generale e diretta, non è di per sé sufficiente per soddisfare i requisiti relativi alla legittimazione ad agire (24). Difatti, l'«incidenza diretta» non si sovrappone all'«applicabilità diretta» di un regolamento (25). È necessario operare una diversa valutazione per dimostrare che tale regolamento incide direttamente sulla situazione giuridica del Comune di Milano.

79. Tuttavia, è incontestabile che il regolamento impugnato non lasci alcuna discrezionalità nella scelta di Amsterdam quale nuova sede dell'EMA. La designazione della sede dell'EMA è automatica e risulta proprio da tale regolamento, senza che siano necessarie altre norme intermedie. Il criterio relativo all'«assenza di potere discrezionale o di norme di attuazione» è quindi chiaramente soddisfatto in questo caso.

b) Effetti giuridici del regolamento impugnato

80. Il Comune di Milano sostiene che la sua situazione giuridica è direttamente incisa in quanto, attraverso la candidatura della Repubblica italiana, che ha presentato Milano come città candidata, ha partecipato al procedimento che ha portato alla designazione della sede dell'EMA, ottenendo il maggior numero di voti. Il regolamento impugnato ufficializza il rigetto dell'offerta della ricorrente e conferma che la sede dell'EMA

non sarà ubicata nel suo territorio.

81. Il Consiglio e il Parlamento, sostenuti dalla Commissione, ritengono che il Comune di Milano non sia direttamente interessato dal regolamento impugnato.

82. Secondo il Parlamento, la decisione relativa alla sede dell'EMA appartiene al legislatore. A tal proposito, la decisione dei rappresentanti degli Stati membri del 20 novembre 2017 è priva di effetti giuridici vincolanti. Poiché manca un qualsivoglia nesso giuridicamente vincolante tra tale decisione dei rappresentanti degli Stati membri e la proposta della Commissione che ha condotto all'adozione del regolamento impugnato, la circostanza che sia stata adottata la scelta della città di Amsterdam, che deriva dall'azione congiunta degli Stati membri, non può, di per sé, comportare che il Comune di Milano *sia direttamente interessato*. Il regolamento impugnato stabilisce semplicemente che la sede dell'EMA sarà ad Amsterdam. In nessun momento è stata presentata al legislatore la proposta di designare, invece, Milano quale sede dell'EMA.

83. Per il Consiglio, il Comune di Milano non ha dimostrato di aver subito alcun pregiudizio a causa dell'adozione del regolamento impugnato, in quanto tale regolamento ha natura puramente dichiarativa. Infatti, la decisione relativa alla sede dell'EMA appartiene agli Stati membri e, a tal riguardo, la decisione dei rappresentanti degli Stati membri è vincolante. Gli argomenti relativi alla partecipazione di Milano al processo di selezione riguardano le scelte di opportunità interne allo Stato membro. Di conseguenza, tali argomenti non possono portare alla conclusione che il Comune di Milano sia direttamente interessato. Il fatto che la città di Milano, in quanto luogo geografico, sia stata scelta dalla Repubblica italiana nell'ambito della sua offerta non significa che il Comune di Milano, in quanto ente territoriale, sia un soggetto direttamente interessato.

84. Nonostante le posizioni diametralmente opposte del Parlamento e del Consiglio sulla natura giuridica della decisione dei rappresentanti degli Stati membri, entrambe le istituzioni sembrano concordare sul fatto che la designazione di Amsterdam nel regolamento impugnato non riguarda direttamente il Comune di Milano. Gli argomenti presentati, se presi al valore nominale, permettono di scartare la «incidenza diretta» in capo al ricorrente. Da un lato, se la decisione dei rappresentanti degli Stati membri non è giuridicamente vincolante per il legislatore, il processo di selezione che ha condotto alla sua adozione non ha ripercussioni sulla posizione giuridica del ricorrente. Il fatto che la Repubblica italiana abbia presentato la città di Milano quale città candidata non conferisce al Comune di Milano alcun tipo di interesse giuridico perché, dinanzi al legislatore dell'Unione europea, tale offerta non è semplicemente mai esistita. Dall'altro lato, se la decisione dei rappresentanti degli Stati membri è vincolante, allora il regolamento impugnato ha natura puramente dichiarativa. Questa linea argomentativa sembra suggerire che, in tale ipotesi, il regolamento impugnato possa essere considerato un atto confermativo, il che comporta anche l'irricevibilità del ricorso (26).

85. La combinazione di queste due linee argomentative alternative conduce a un notevole sofisma: la scelta di Amsterdam come sede dell'EMA non può essere contestata perché (i) è stata decisa con un atto non vincolante, (ii) il quale è stato poi inserito in un atto vincolante che era di per sé meramente confermativo. Sembrerebbe, quindi, che la decisione sia, a dir poco, un miracolo: si è semplicemente materializzata nel tempo e nello spazio, senza che nessuno l'abbia presa e senza che nessuno ne sia responsabile. Inutile dire che una simile creazione (divina) lascia un potenziale ricorrente bloccato nel vuoto, una proposta piuttosto difficile da condividere, soprattutto alla luce di un regolamento che è chiaramente un atto delle istituzioni dell'Unione europea.

86. Per i motivi esposti dettagliatamente nelle mie parallele conclusioni nella causa EMA 1/ELA (27), concordo, dunque, sul fatto che la decisione dei rappresentanti degli Stati membri sia un atto privo di effetti giuridici all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Essa non è quindi impugnabile ai sensi

87. Tuttavia, il regolamento impugnato è un atto delle istituzioni dell'Unione europea. Pertanto, in linea di principio, esso è soggetto al pieno controllo di questa Corte. Non può essere altrimenti: da un (grande) potere derivano (grandi) responsabilità. L'aver il potere di decidere qualcosa va di pari passo con l'assumersi la responsabilità di tale decisione.

88. Pertanto, l'eventuale incidenza sulla situazione giuridica del Comune di Milano deve essere valutata *con esclusivo riferimento al regolamento impugnato*. Esiste un nesso diretto tra il regolamento impugnato e la situazione giuridica del ricorrente?

89. A mio avviso, in effetti, esiste. Milano, rappresentata dal Comune di Milano quale ente territoriale dotato di personalità giuridica, era un concorrente diretto per la designazione della sede dell'EMA.

90. In altri settori del diritto, la Corte ha dichiarato che i *concorrenti* possono essere direttamente interessati da atti di diritto dell'Unione europea che decidono sui risultati di tale messa in concorrenza. Settori rilevanti in cui ciò è avvenuto sono, ad esempio, l'antidumping, gli aiuti di Stato, o anche casi di impugnazione di decisioni che dichiarano le concentrazioni compatibili con il mercato interno (28). Più che essere unicamente un elemento *fattuale* (29), l'esistenza di una situazione di concorrenza spesso definisce una posizione *giuridica* in diversi settori del diritto dell'Unione europea. Ciò è stato riconosciuto dalla Corte nell'ambito degli *aiuti di Stato*, laddove la Corte ha osservato che, se il ricorrente dimostra che una decisione della Commissione può porlo in una situazione di svantaggio concorrenziale, ciò significa che la stessa produce effetti sulla sua situazione giuridica (30).

91. Tuttavia, è il settore degli *appalti pubblici* che offre l'analogia più vicina possibile alle presenti cause. Gli offerenti non selezionati sono direttamente interessati dalle decisioni di aggiudicazione dell'appalto ad altri offerenti (31). Tuttavia, in questo settore del diritto, l'«incidenza diretta» degli offerenti non selezionati non rappresenta, di solito, un problema, poiché la decisione di aggiudicare un appalto a un offerente è accompagnata dalla decisione di rigetto degli offerenti non selezionati (32). Ciò premesso, la circostanza che l'«incidenza diretta» dei concorrenti in questo ambito sia in qualche modo un «non problema», non toglie che la situazione di concorrenza in cui si trovano i diversi offerenti sia di per sé sufficiente a far sorgere un'incidenza diretta. Al contrario, il riconoscimento dei diritti procedurali degli offerenti non selezionati attraverso il diritto derivato è un riconoscimento esplicito del fatto che essi sono direttamente interessati dai risultati della procedura di gara.

92. Certamente, una serie di specifici regimi di diritto derivato difficilmente può essere dirimente riguardo a una fattispecie molto particolare come quella del caso in esame. Tuttavia, suggerirei ancora che, al di là delle peculiarità di tali specifici regimi, vi è un unico e medesimo tema: la situazione giuridica dei concorrenti può essere incisa in circostanze in cui essi concorrono per un bene o una risorsa assegnata direttamente dal diritto dell'Unione europea. La decisione di assegnare un bene a una persona riguarda direttamente gli altri concorrenti che non possono ottenere quello stesso bene. La loro situazione giuridica è passata da quella di candidato potenzialmente selezionato a quella di candidato non selezionato. Quello che probabilmente è l'esempio più chiaro di tale, piuttosto semplice, ragionamento può essere rinvenuto nella sentenza *Les Verts*, dove la concessione di aiuti da parte dell'Ufficio di presidenza del Parlamento a gruppi politici rivali è stata considerata, con relativamente poche discussioni, di diretta incidenza per l'associazione ricorrente (33).

93. Ciò detto, vi sono certamente dei limiti a tale logica. Non ci si può lamentare di non aver vinto alla lotteria senza aver prima comprato un biglietto. In altri termini, il Comune di Milano non poteva considerarsi direttamente interessato se non si fosse preventivamente presentato come *concorrente*.

94. Tuttavia, in tutta evidenza, ciò non è il caso. È pacifico che, da un *punto di vista fattuale*, Milano fosse una delle città candidate per la sede dell'EMA. Tale circostanza è soprattutto decisiva per la determinazione dell'incidenza individuale del ricorrente. Tuttavia, è altresì rilevante ai fini della determinazione della

posizione giuridica di un concorrente quale concorrente ai fini dell'accertamento del suo essere direttamente interessato. Basti osservare, a questo punto, che la città di Milano non solo era chiaramente una delle città candidate durante la procedura che ha portato alla decisione dei rappresentanti degli Stati membri, ma altresì che la sua candidatura è stata espressamente considerata durante la procedura legislativa, essendo oggetto di diverse proposte di emendamento all'interno della procedura dinanzi al Parlamento. La posizione di Milano quale concorrente non può, quindi, essere messa in dubbio.

95. Il *Comune di Milano* è, quindi, interessato? Se ho ben compreso l'argomentazione del Consiglio, il fatto che una città, in quanto luogo geografico, sia scelta come sede di un'agenzia dell'Unione europea, non significa che sia interessato l'ente territoriale titolare della personalità giuridica, in questo caso, il Comune di Milano.

96. Tale argomento non può, semplicemente, essere ritenuto corretto. Portando questo argomento alle sue conseguenze logiche, ciò significherebbe che anche la città scelta come sede di un'agenzia dell'Unione europea non sarebbe direttamente interessata dall'atto dell'Unione che la individua come sede. Allo stesso modo, anche una città da cui un'agenzia viene trasferita non sarebbe interessata (34).

97. Trovo arduo accettare una simile conclusione. È infatti difficile ignorare le conseguenze fattuali, e anche giuridiche, particolarmente significative, che la designazione di una sede di un'agenzia comporta per un ente locale, non solo in termini di benefici e di sfide, ma anche di diritti e di obblighi. Fermo restando che i diritti e gli obblighi specifici degli enti locali possono essere articolati in maggior dettaglio nell'accordo sulla sede che dovrà essere concluso con lo Stato membro interessato, la decisione di stabilire la sede in *una* città, anziché in *un'altra*, va indubbiamente ad incidere direttamente sull'ente territoriale locale. Indipendentemente da eventuali conseguenze pratiche legate a possibili benefici economici e sociali, *l'atto stesso di designare una città quale sede* di un'agenzia dell'Unione europea comporta intrinsecamente e immediatamente un impatto sulla sua posizione giuridica di *concorrente* per tale sede (35).

98. Il ruolo delle città europee che sono (o desiderano essere) sede delle agenzie dell'Unione europea non può essere ridotto a quello di una semplice ubicazione fisica all'interno di uno Stato membro. A differenza di quanto ritiene il Consiglio, la designazione di una città come sede di un'agenzia non può essere considerata una questione interna al solo Stato membro. Giova rilevare che, contrariamente a taluni altri casi in passato, il regolamento impugnato istituisce la sede di un'agenzia *designando specificamente una città* quale entità territoriale, e *non uno Stato membro* (36).

99. Mi risulta quindi impossibile sostenere l'argomento sviluppato dal Consiglio. Certamente, la selezione iniziale di quale città all'interno di uno Stato membro possa competere è una questione interna ad uno Stato membro. Tuttavia, la selezione della città che ospiterà l'agenzia, e la contemporanea esclusione di tutti gli altri concorrenti, non è più «solo una questione interna allo Stato membro». L'atto dell'Unione europea prende chiaramente una decisione a livello di singola città, e non solo a livello di Stato membro, rendendo la città, così, interessata (37).

100. Per analogia, ciò significherebbe dunque che una persona fisica, come un commissario, non sia direttamente interessato dall'atto di diritto (dell'Unione europea) relativo alla sua nomina (o revoca) come commissario, poiché, in fin dei conti, è stato uno Stato membro a proporre il suo nome (38)? Il fatto che sia uno Stato membro a «nominare» inizialmente, non può significare che un soggetto dotato di personalità giuridica distinta e autonoma sia sempre solo un «oggetto» e non possa essere considerato un «soggetto», anche se chiaramente direttamente interessato dagli atti che lo riguardano espressamente e che incidono sulla sua posizione giuridica.

101. In conclusione, a mio avviso, la posizione giuridica del Comune di Milano è stata direttamente incisa dall'adozione del regolamento impugnato. Tale regolamento ha individuato, con effetti giuridicamente

vincolanti, la città di Amsterdam come sede dell'EMA, escludendo così, automaticamente, Milano quale sede di tale agenzia.

2. *Incidenza individuale*

102. Affinché un atto di portata generale adottato da un'istituzione dell'Unione europea riguardi individualmente una persona fisica o giuridica, quest'ultima deve essere lesa dall'atto controverso in virtù di determinate qualità personali, o in ragione di una situazione di fatto che differenzia tale persona da tutte le altre persone e la distingue alla stregua di un destinatario (39).

103. Nel suo ricorso, il Comune di Milano afferma di essere stato pienamente coinvolto nell'elaborazione dell'offerta e nel processo di selezione di cui al primo considerando e all'articolo 1 del regolamento impugnato. Nella sua peculiare posizione di città candidata nell'ambito della procedura di selezione, il Comune di Milano è individualmente interessato dal regolamento impugnato. Infatti, Milano sarebbe stata indicata nell'articolo 1 del regolamento impugnato se non fosse stata scelta la città di Amsterdam. Inoltre, nel presentare Milano come candidatura italiana, il Comune di Milano ha inteso favorire, ai sensi dell'articolo 3 del suo Statuto, lo sviluppo socio-economico e industriale del suo territorio. Il fatto di aver stabilito la sede dell'EMA ad Amsterdam ostacola la capacità di detto Comune di esercitare le proprie competenze nel modo che ritiene opportuno. Peraltro, il Comune di Milano si è fatto carico delle spese e ha svolto delle ricerche. Ha persino ricevuto una delegazione dell'EMA per meglio comprendere e soddisfare i criteri di selezione. Il Comune rammenta inoltre che la giurisprudenza della Corte prende in considerazione la situazione in cui una persona è espressamente menzionata negli atti preparatori degli atti dell'Unione europea impugnati e anche quando tali atti prendono in considerazione specifici elementi che riguardano i ricorrenti. In tal senso, il Comune di Milano si richiama alla giurisprudenza in materia di dazi antidumping (40) e di appalti pubblici (41).

104. Il Consiglio e il Parlamento, sostenuti dalla Commissione, eccepiscono che il Comune di Milano non è individualmente interessato.

105. Il Consiglio osserva che, nonostante l'invocazione dell'articolo 3 del suo Statuto, il Comune di Milano non ha dimostrato come l'adozione del regolamento impugnato abbia inciso sullo specifico esercizio delle sue competenze attribuite dall'ordinamento giuridico nazionale. Anche le spese finali di tale Comune sono irrilevanti. Infatti, esse riguardano meramente una questione di organizzazione interna che dovrebbe essere trattata dallo Stato italiano. Il Consiglio sostiene, inoltre, che il Comune di Milano non è stato in alcun modo coinvolto durante la procedura di adozione del regolamento impugnato. La sua partecipazione all'elaborazione dell'offerta italiana non sarebbe sufficiente per stabilire un'incidenza individuale. Il regolamento di procedura del 22 giugno 2017 non conferirebbe alcun diritto ad alcun soggetto diverso dagli Stati membri: a questi ultimi spetterebbe presentare offerte, scambiare informazioni con la Commissione e partecipare alle votazioni. Il fatto che alcuni Stati membri abbiano coinvolto le loro città candidate durante l'elaborazione delle rispettive offerte sarebbe irrilevante.

106. Dal canto suo, il Parlamento ritiene che la cooperazione tra gli Stati membri attraverso il regolamento di procedura del 22 giugno 2017 sia completamente diversa dal processo decisionale dell'Unione europea. Una qualsiasi partecipazione del ricorrente a tale quadro di cooperazione non potrebbe «individualizzarlo» in modo tale da soddisfare il requisito dell'incidenza individuale. Inoltre, non esisterebbe alcuna disposizione di diritto dell'Unione europea che obblighi il legislatore a prendere in considerazione la situazione del ricorrente durante la procedura che ha portato all'adozione del regolamento impugnato. In ogni caso, fermo restando il valore del regolamento di procedura del 22 giugno 2017, tale regolamento attribuisce un ruolo unicamente agli Stati membri, non agli enti locali (42).

107. Concordo con il Parlamento e il Consiglio che gli argomenti adottati dal Comune di Milano per quanto

riguarda l'impatto socio-economico che avrebbe avuto la designazione della sede sul suo territorio, nonché le spese e gli sforzi compiuti per la preparazione della candidatura italiana, non sono tali da stabilire, in quanto tali, un'incidenza individuale. L'affidamento da parte di un ente regionale sul fatto che un atto dell'Unione europea sia idoneo a incidere su determinate condizioni socio-economiche nell'ambito del suo territorio non è sufficiente perché tale ente possa essere considerato interessato, né, a fortiori, individualmente interessato (43).

108. Concordo altresì con il Consiglio sul fatto che non si può ritenere che il Comune di Milano sia stato leso dal regolamento impugnato nell'esercizio delle sue prerogative. A mio avviso, il criterio Vlaams Gewest (44) non è pertinente nel presente procedimento. Non vedo come il fatto che Amsterdam, e non Milano, sia stata designata sede dell'EMA dal regolamento impugnato possa impedire a quest'ultima di esercitare i suoi poteri autonomi ai fini del criterio Vlaams Gewest. Il nesso con l'esercizio di tali poteri è, tutt'al più, indiretto e ipotetico.

109. Tuttavia, il caso in esame non riguarda un ente territoriale interessato in ragione della limitazione dell'esercizio delle sue competenze autonome (criterio Vlaams Gewest) (45). L'incidenza sul Comune di Milano nel caso di specie deriva dalla sua posizione di concorrente, poiché la città di Milano non è stata selezionata come sede di un'agenzia dell'Unione europea in virtù del regolamento impugnato. È proprio in relazione alla specifica selezione della sede dell'EMA, operata dal regolamento impugnato, che occorre valutare l'incidenza individuale su tale Comune. Ciò che rileva al riguardo è il cosiddetto criterio Plaumann: il criterio decisivo si basa sulle caratteristiche peculiari del ricorrente, o, in alternativa, sulla situazione di fatto che lo differenzia da tutte le altre persone e lo distingue alla stregua di un destinatario (46).

110. Vi sono diversi elementi che «individualizzano» la situazione del Comune di Milano e la differenziano, così, da quella di qualsiasi altro soggetto, rendendola simile a quella di un destinatario. L'accento va posto sulla *situazione di fatto* che il regolamento impugnato e il procedimento che ha portato alla sua adozione hanno posto nei confronti del Comune di Milano.

111. Innanzitutto, il primissimo considerando del regolamento impugnato afferma che la scelta di Amsterdam come nuova sede dell'EMA deriva dalla decisione dei rappresentanti degli Stati membri. Questo considerando racchiude lo scopo stesso dell'adozione del regolamento impugnato. Indipendentemente dal fatto che tale decisione produca o meno effetti giuridici, da un punto di vista fattuale, essa costituisce la base sulla quale è stata individuata la sede dell'EMA. Pertanto, anche da una prospettiva fattuale, non si può ignorare che Milano fosse una delle città candidate prese in considerazione e che abbia ricevuto dei voti. In quanto tale, la città di Milano, e più precisamente il Comune di Milano, non solo apparteneva al gruppo abbastanza circoscritto e chiuso di città candidate, ma è stata ulteriormente individualizzata attraverso la procedura di selezione davanti agli Stati membri, dove è arrivata alla fase finale come unica concorrente diretta di Amsterdam e ha visto respingere la sua offerta a causa dell'applicazione delle regole sul sorteggio.

112. Inoltre, come rilevato dal Consiglio nel suo controricorso nella causa C-106/19, anche Milano è stata oggetto di discussioni quale possibile sede dell'EMA durante la procedura legislativa, poiché durante i lavori parlamentari sono stati (infruttuosamente) presentati diversi emendamenti (47).

113. In sintesi, la procedura che ha portato alla decisione degli Stati membri, nonché la procedura legislativa culminata nell'adozione del regolamento impugnato, rivelano le particolari circostanze di fatto che distinguono, e addirittura individualizzano, il Comune di Milano. Tale Comune, in quanto incarnazione giuridica di una delle città candidate, è individualmente interessato dal regolamento, che determina il destino delle sue possibilità di essere selezionato quale sede dell'EMA (48).

3. Quanto all'interesse ad agire

114. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, un ricorso di annullamento proposto da una persona fisica o giuridica è ricevibile solo ove quest'ultima abbia un interesse all'annullamento dell'atto impugnato. Un siffatto interesse presuppone che l'annullamento di detto atto possa produrre, di per sé, conseguenze giuridiche. Il ricorso può pertanto, con il suo esito, procurare un beneficio alla parte che lo ha proposto. La prova di un interesse di questo tipo, che deve essere valutato con riferimento al giorno di proposizione del ricorso e che costituisce il presupposto essenziale e preliminare di qualsiasi azione giurisdizionale, deve essere fornita dal ricorrente (49).

115. Nel suo ricorso, il Comune di Milano afferma di avere un interesse ad agire. Anzitutto, se la sua domanda fosse accolta, la città di Milano potrebbe ottenere la candidatura per la sede dell'EMA senza che sia necessaria una nuova procedura di selezione. Nel caso in cui fosse necessario ripetere tale procedura, l'offerta italiana sarebbe quella con le migliori possibilità di successo in considerazione delle sue qualità oggettive. Anche se la sede dell'EMA non fosse assegnata alla città di Milano, per qualsiasi motivo, Milano manterrebbe il suo interesse ad agire. Potrebbe chiedere il ripristino della sua situazione sotto forma di risarcimento pecuniario del danno. Potrebbe anche trarre un vantaggio se fosse candidata in future offerte per la sede di altre agenzie o organi dell'Unione europea, poiché le procedure di selezione non saranno inficiate dalle irregolarità che la Corte riscontrerebbe nella presente causa. Infine, il Comune di Milano ha un interesse ad agire dato l'importante impatto socio-economico e industriale del trasferimento della sede dell'EMA sul suo territorio.

116. Il Consiglio, il Parlamento e la Commissione ritengono che il Comune di Milano non abbia interesse ad agire. In primo luogo, il Consiglio e il Parlamento sostengono, essenzialmente, che un accoglimento del ricorso non comporterebbe necessariamente l'assegnazione della sede dell'EMA a Milano. Anche se la Repubblica italiana decidesse di presentare nuovamente Milano come città candidata, è impossibile prevedere i risultati delle designazioni future. Qualsiasi potenziale interesse futuro in una futura procedura di selezione che non sia inficiata da illegittimità è, quindi, di natura ipotetica. Non esiste un interesse diretto ed effettivo, ma solo potenziale ed indiretto. In secondo luogo, secondo il Consiglio, anche l'argomento relativo a una potenziale richiesta di risarcimento del danno dovrebbe essere respinto. Il regolamento impugnato non è la causa del danno asseritamente subito dal Comune di Milano. In terzo luogo, le conseguenze relative agli interessi socio-economici e industriali non sono pertinenti, poiché la Corte ha affermato che tali considerazioni non sono sufficienti a dimostrare un interesse ad agire. In quarto luogo, secondo il Parlamento, il regolamento non interferisce con l'autonomia legislativa o finanziaria del ricorrente, né quest'ultimo può invocare un interesse personale basato sulla sua partecipazione alla procedura di selezione. Il Comune di Milano non ha un interesse personale diverso rispetto a quello dello Stato italiano.

117. Concordo sul fatto che, anche se in linea di principio, l'eventualità di un ricorso per risarcimento danni sia sufficiente per fondare un interesse ad agire (50), tale ricorso non può essere meramente ipotetico. Il Comune di Milano non può semplicemente basarsi sulla mera possibilità di proporre un siffatto ricorso senza invocare elementi concreti riguardanti le conseguenze dell'illegittimità lamentata e la natura del pregiudizio (51).

118. Tuttavia, a prescindere dall'eventuale futura azione di risarcimento danni, a mio avviso il Comune di Milano ha sufficientemente dimostrato il suo interesse ad agire.

119. In caso di annullamento del regolamento impugnato, è chiaro che si aprirebbe nuovamente la possibilità di designare come sede dell'EMA una città diversa rispetto ad Amsterdam. Questo include Milano, quale una delle concorrenti che ha avuto più successo nella procedura che ha portato alla decisione dei rappresentanti degli Stati membri.

120. A tal riguardo, anche se pronunciata in un campo diverso e specifico del diritto dell'Unione europea, la logica di base della giurisprudenza della Corte sugli appalti pubblici è, di nuovo, interamente applicabile alla

presente causa. Un concorrente ha interesse ad agire nella misura in cui l'annullamento dell'atto impugnato avrebbe come conseguenza la riapertura della procedura di selezione e la possibilità per il ricorrente di presentare una nuova offerta (52). L'interesse può sussistere persino nel caso in cui il concorrente abbia perso tutte le possibilità di vincere la gara, poiché potrebbe potenzialmente beneficiare in futuro di procedure «prive di errori» del medesimo tipo (53). La logica di evitare un'illegittimità futura va infatti al di là dello specifico ambito della giurisprudenza in materia di appalti pubblici (54). Anche in questo caso, sebbene la procedura di selezione impugnata sia di per sé molto specifica e sui generis, quale altra logica esiste all'interno di un contesto così specifico il quale, come concepito dai suoi creatori, assomiglia molto a quello di un appalto?

121. Infine, il fatto che il governo italiano abbia proposto un autonomo ricorso è irrilevante. Come stabilito dalla giurisprudenza, il fatto che coesistano, contro un medesimo atto, l'interesse ad agire di uno Stato membro e quello di uno dei suoi enti territoriali non significa che l'interesse ad agire dell'ente non bastasse a giustificare la ricevibilità di un ricorso d'annullamento proposto a norma dell'articolo 263, quarto comma, TFUE (55).

122. In sintesi, ritengo che il Comune di Milano sia legittimato a contestare il regolamento impugnato e abbia interesse a farlo. Sono ben consapevole di quanto la giurisprudenza di questa Corte sia rigorosa in termini di legittimazione ad agire dei ricorrenti non privilegiati ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE. Anche se certamente esigente, questa giurisprudenza non dovrebbe tuttavia spingersi fino a diventare stravagante e, quindi, ingiusta. Rimanendo a un livello di intuizione basilare, prima che la problematica sia offuscata da una valanga di giurisprudenza piena di dettagli sul perché nessuno possa impugnare alcunché direttamente davanti agli organi giurisdizionali dell'Unione europea, la questione della legittimità ad agire del Comune di Milano è, in realtà, piuttosto semplice: in circostanze così particolari e rare, quella città è chiaramente interessata dal fatto di non essere stata selezionata.

123. A tal proposito, ho sempre ritenuto molto utile verificare, di tanto in tanto, le soluzioni giuridiche che sto considerando con persone normali: vale a dire non avvocati specializzati in diritto dell'Unione europea o, idealmente, nemmeno avvocati. Si potrebbe definire come un controllo della realtà. Sono in grado di spiegare certe idee ed enunciazioni giuridiche a degli esseri umani intelligenti? Se non lo sono, è probabile che queste idee non convincano. Oppure siano semplicemente errate. Trovo piuttosto impegnativo spiegare (e giustificare), in un tale contesto, l'affermazione secondo cui qualcuno che ha partecipato a una procedura di selezione (chiusa), in cui non è stato selezionato, non sia interessato dall'esito di tale procedura di selezione e non abbia assolutamente alcun interesse nell'impugnarla. Questo ancor prima che aggiunga che se un tale concorrente non ha legittimazione ad agire dinanzi a questa Corte allora, realisticamente, non può rivolgersi a nessun altro.

B. Sul merito

124. Dal punto di vista del merito, le presenti cause sono estremamente complesse, ma allo stesso tempo, probabilmente, abbastanza semplici.

125. Ad un primo esame, un certo numero di argomentazioni sollevate dalle parti nelle presenti cause sono semplicemente stupefacenti e non sono altro che acrobazie giuridiche avanzate. Uno Stato membro e un ente locale cercano di tutelare le prerogative del Parlamento europeo in un caso specifico, apparentemente contro la volontà dello stesso Parlamento, mentre in una causa parallela quest'ultimo organo insiste nella tutela di quelle stesse prerogative. Uno Stato membro eccepisce che gli Stati membri non sono competenti a prendere una decisione sulle sedi delle agenzie, ma lo stesso era precedentemente – e apparentemente anche in seguito – disposto a partecipare proprio a tali procedure di selezione. Per quanto riguarda il Consiglio, esso sostiene che la decisione dei rappresentanti degli Stati membri sulla sede di un'agenzia dell'Unione europea, adottata ai sensi dell'articolo 341 TFUE, è vincolante per tutti, senza che nessuno sia, in realtà,

in cui tale problematica dovrebbe essere risolta.

126. Le diverse posizioni argomentative sono interessanti per diversi motivi. Il presente contenzioso riunisce cinque diverse cause, all'interno delle quali diversi attori perseguono interessi alquanto sfaccettati. Esiste anche una notevole complessità a causa della connessione, certamente in termini fattuali e nella prassi istituzionale del passato, tra la decisione dei rappresentanti degli Stati membri e la sua successiva «implementazione» nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. All'interno di contesti di questo tipo è in effetti impossibile mantenere una posizione complessiva coerente in tutti i casi e collegare i diversi tipi di prassi del passato con l'attuale assetto costituzionale, assicurando al tempo stesso che il tutto si incastrino in perfetta armonia.

127. Tuttavia, se la Corte dovesse concordare con la soluzione proposta, delineata nelle mie parallele conclusioni nella causa EMA 1/ELA, alla problematica (a monte) cruciale riguardante la natura giuridica della decisione dei rappresentanti degli Stati membri, che esprimono le loro preferenze in merito alla sede di una nuova agenzia dell'Unione europea, allora la soluzione delle problematiche (a valle) sollevate dalle presenti cause riunite, per quanto riguarda un atto di diritto dell'Unione europea, non sarebbe così difficile. Partendo da tale presupposto, nella sezione seguente suggerirò che né il motivo di ricorso relativo all'asserita violazione delle prerogative del Parlamento 1), né quello relativo al fatto che la procedura interna (legislativa ordinaria) dell'Unione sia stata sostanzialmente inficiata dalla sua adesione alla decisione dei rappresentanti degli Stati membri 2), possono, a mio avviso, essere accolti.

1. I primi motivi di ricorso nella causa C-106/19 e nella causa C-232/19: l'asserita violazione delle prerogative del Parlamento

128. Come primo motivo di ricorso nella causa C-106/19, il governo italiano deduce una violazione degli articoli 10, 13, 14, paragrafo 1, TUE e degli articoli 114, 168, paragrafo 4, lettera c), 289 e 294 TFUE. Tali argomenti sono riproposti nel primo motivo di ricorso del Comune di Milano nella causa C-232/19. Tali argomenti, che saranno trattati congiuntamente, suggeriscono, in sostanza, che il ruolo di colegislatore del Parlamento è stato sminuito nella procedura che ha condotto alla selezione della nuova sede dell'EMA.

129. Ritengo necessario iniziare osservando che, a differenza delle cause riunite C-59/18 e C-182/18, le presenti cause non sollevano la questione se il regolamento impugnato sia un atto la cui legittimità possa essere sindacata ai sensi dell'articolo 263 TFUE. Il regolamento impugnato è stato adottato mediante la procedura legislativa ordinaria ai sensi dell'articolo 294 TFUE e costituisce, pertanto, un atto legislativo (56).

130. In secondo luogo, gli argomenti del governo italiano e del Comune di Milano, secondo cui il Parlamento sarebbe stato escluso dal processo di selezione della nuova sede dell'EMA, sembrano basarsi sulla premessa dell'esistenza di un nesso giuridicamente vincolante tra la decisione dei rappresentanti degli Stati membri e il regolamento impugnato. Questa premessa consiste nel presentare la prima come la fonte vincolante per il secondo per quanto riguarda la selezione della nuova sede dell'EMA.

131. Al pari delle opinioni espresse dal Parlamento e dalla Commissione nella presente causa, ritengo che tale premessa non sia corretta. Come illustrato nelle mie parallele conclusioni nella causa EMA 1/ELA (57), la decisione politica dei rappresentanti degli Stati membri è stata adottata sulla base delle specifiche norme procedurali concordate da tali Stati membri al di fuori dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Se è vero che tali norme attribuivano un ruolo specifico alla Commissione, queste non attribuivano alcun ruolo al Parlamento.

132. Pertanto, il semplice fatto che il Parlamento non sia stato coinvolto in una procedura che ha portato alla decisione politica – e non vincolante per quanto riguarda il diritto dell'Unione europea – degli Stati membri sulla nuova sede dell'EMA, non può essere visto come una violazione o un'elusione delle prerogative del

Parlamento quale colegislatore paritario.

133. In terzo luogo, e come lo rammenta giustamente la Commissione nella sua memoria d'intervento nella causa C-232/19, la Corte ha dichiarato, nella causa Polonia/Parlamento e Consiglio, che spetta esclusivamente al Parlamento e al Consiglio «determinare il contenuto di un atto legislativo» nell'esercizio del loro potere legislativo loro «riservato (...) all'articolo 14, paragrafo 1, TUE e all'articolo 16, paragrafo 1, TUE (...)» (58).

134. Contrariamente a quanto sostenuto dal Consiglio nella sua replica alla memoria d'intervento della Commissione, non ritengo che la pertinenza di tale giurisprudenza sia limitata agli orientamenti politici del Consiglio europeo. Il ruolo del Consiglio europeo è, in concreto, descritto all'articolo 15 TUE. Tuttavia, ciò non può, logicamente, valere nel caso di una procedura stabilita fra gli Stati membri di comune accordo, la quale rimane al di fuori della struttura istituzionale dell'Unione europea e non può produrre alcun effetto giuridico all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Ciò che accomuna la situazione in esame a quella della causa Polonia/Parlamento e Consiglio è che una decisione politica presa *al di fuori* della procedura legislativa non può soppiantare quest'ultima per quanto riguarda il suo specifico esito.

135. È alla luce di siffatto contesto, preso come punto di partenza, che deve essere esaminata la legittimità del regolamento impugnato. In tal modo, l'intensità del controllo è necessariamente limitata dalla natura della discrezionalità politica esercitata da un'istituzione dell'Unione europea come il Parlamento (59).

136. Per quanto riguarda la procedura legislativa ordinaria che ha condotto all'adozione del regolamento impugnato, ricordo che il Parlamento gode di diritti procedurali derivanti dal suo status di colegislatore che lo pongono su un piano di parità con il Consiglio, come previsto dall'articolo 294 TFUE. Tali diritti procedurali, che possono essere esercitati nell'ambito delle rispettive letture o del comitato di conciliazione, offrono effettivamente al Parlamento la possibilità non solo di influenzare, ma di contribuire al risultato del processo legislativo. Se necessario, il Parlamento può anche respingere l'atto legislativo proposto.

137. Quindi, se il Parlamento non era d'accordo con la decisione di spostare la sede dell'EMA ad Amsterdam, aveva la possibilità di impedire che la decisione politica precedentemente presa dagli Stati membri, e proposta dalla Commissione, fosse consacrata nel contenuto di un atto legislativo vincolante di diritto dell'Unione europea. Tuttavia, ciò non è evidentemente avvenuto nel corso della procedura legislativa ordinaria che interessa le presenti cause, come sottolineato dallo stesso Parlamento.

138. In primo luogo, il Parlamento ha discusso il progetto di proposta legislativa della Commissione (60) nelle sue sedute dal 12 al 15 marzo 2018. Esso ha adottato una serie di emendamenti, pur non esprimendo alcun disaccordo con la decisione che l'EMA dovrebbe avere sede ad Amsterdam (61). In precedenza, e come menzionato dal Consiglio nella causa C-106/19, all'interno della rispettiva commissione erano stati presentati emendamenti i quali suggerivano che la nuova sede dell'EMA avrebbe dovuto essere ubicata a Milano (62). La motivazione di uno dei citati emendamenti afferma che «[d]a più fonti ufficiali e di stampa è evidenziata la mancata disponibilità di una sede adeguata, seppure provvisoria, dell'Agenzia Europea [per i medicinali] ad Amsterdam entro marzo 2019. Si ritiene quindi che la decisione presa dal Consiglio [sic] non possa, ad oggi, essere realizzabile. Milano, con una sede disponibile, completamente adeguata e immediatamente operativa, consente di evitare disagi, costi aggiuntivi, ripercussioni sul diritto alla salute dei cittadini e garantisce la business continuity» (63). Tuttavia, il Parlamento non ha accolto tali suggerimenti (64).

139. In secondo luogo, gli emendamenti del Parlamento sono stati sottoposti al Consiglio (65). Sono seguiti negoziati informali tra il Consiglio e il Parlamento, durante i quali sono stati accolti diversi punti sollevati da quest'ultimo, come appare dal testo finale del regolamento impugnato sul quale i due colegislatori hanno raggiunto un accordo il 16 ottobre 2018 (66).

140. In terzo luogo, il Parlamento ha votato il progetto di atto legislativo il 25 ottobre 2018, tenendo conto dei vari scambi informali che hanno avuto luogo tra il Consiglio, il Parlamento e la Commissione al fine di raggiungere un accordo in prima lettura sulla questione, evitando in tal modo di dover ricorrere ad una seconda lettura o alla procedura di conciliazione (67).

141. Infine, il regolamento impugnato è stato adottato il 14 novembre 2018 e pubblicato in Gazzetta ufficiale il 16 novembre 2018 (68).

142. Alla luce dei dettagli del procedimento legislativo poc' anzi descritto, che ha portato all'adozione del regolamento impugnato, fatico a vedere come il ruolo del Parlamento sia stato sminuito a mera formalità.

143. Lo ribadisco: se il Parlamento avesse inteso esprimere il suo disaccordo con la scelta di Amsterdam quale nuova sede dell'EMA, avrebbe avuto svariate opportunità, formali e informali, per farlo. In ogni caso, la procedura legislativa rivela che molti degli emendamenti del Parlamento sono stati effettivamente accettati dal Consiglio e sono stati inseriti nel testo finale del regolamento impugnato. Eppure, la sede in quanto tale non è mai stata contestata dal Parlamento nel corso della procedura legislativa ordinaria.

144. A mio avviso, è solo alla luce di tale contesto complessivo che è possibile valutare correttamente il «rammarico» espresso dal Parlamento nell'allegato alla sua risoluzione del 25 ottobre 2018 (69). Difatti, in tale occasione, il Parlamento ha osservato come «non si sia tenuto debito conto del suo ruolo di colegislatore, non essendo stato coinvolto nella procedura di selezione della nuova sede dell'[EMA]» (70).

145. Tuttavia, in primo luogo, tale dichiarazione deve essere intesa come relativa al processo di selezione svoltosi in occasione della riunione dei rappresentanti degli Stati membri, avvenuta prima della procedura legislativa ordinaria, alla quale il Parlamento non ha partecipato perché gli Stati membri non hanno desiderato che tale istituzione lo facesse. Il fatto che gli Stati membri non abbiano voluto far partecipare il Parlamento non può, di per sé, costituire una violazione delle prerogative del Parlamento poiché, per quanto riguarda ciò che avviene al di fuori dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, il Parlamento non gode delle prerogative di codecisione previste dai Trattati.

146. In secondo luogo, per quanto riguarda le ripercussioni di una decisione già raggiunta dagli Stati membri al di fuori del sistema dei Trattati, è in effetti del tutto comprensibile l'auspicio del Parlamento, espresso nella citata risoluzione, di un coinvolgimento nella procedura informale che precede quella legislativa ordinaria, soprattutto se una decisione sulla sede di un'agenzia doveva già esser presa in quella sede.

147. Tuttavia, non è compito di questa Corte agire sui rammarichi *politici* riguardanti il passato, né sulle intenzioni per il futuro. Alla fine, rimane che il Parlamento *ha avuto l'opportunità* di dire la sua sulla questione nell'ambito della procedura legislativa ordinaria. Ciononostante ha deciso, per un qualsivoglia motivo, di *non contestare* la scelta della sede precedentemente effettuata dai rappresentanti degli Stati membri e di non opporsi in tale occasione (71). La verità è che tali scelte sono semplicemente una questione di opportunità politica, indicazioni e strategia, in cui nulla è emendabile dal controllo giurisdizionale.

148. Ciò pare essere confermato dalla posizione tenuta dal Parlamento nella causa C-232/19. Il Parlamento sostiene infatti che il contenuto del regolamento impugnato è stato adottato indipendentemente dalla decisione dei rappresentanti degli Stati membri, in un procedimento in cui il Parlamento ha svolto il suo ruolo autonomo di colegislatore, esercitando il suo potere discrezionale, e senza essere vincolato in alcun momento dalla scelta politica operata dagli Stati membri.

149. Inoltre, vale la pena osservare che né il governo italiano né il Comune di Milano sostengono che il Parlamento abbia ommesso di esercitare il suo potere discrezionale di colegislatore al punto da far sorgere una violazione delle norme in materia. Si può ulteriormente rammentare che l'ampio potere discrezionale di cui

godono le istituzioni dell'Unione europea nell'esercizio dei loro poteri legislativi è, in linea di principio, soggetto a un controllo giurisdizionale limitato, al fine di determinare, tra l'altro, il carattere giuridicamente adeguato della sua motivazione e l'assenza di errori manifesti di valutazione (72).

150. Al riguardo, il preambolo del regolamento impugnato fa riferimento al contesto creato dalla decisione del Regno Unito di recedere dall'Unione e alla decisione dei rappresentanti degli Stati membri del 20 novembre 2017 (considerando 1), nonché all'esigenza di «garantire il regolare funzionamento dell'agenzia nella nuova sede» o «il funzionamento, senza interruzioni, dell'agenzia durante e dopo il trasferimento» (considerando 3 e 4). Riconosce inoltre l'esistenza della «situazione straordinaria» (considerando 4) e dell'«urgenza» (considerando 6).

151. Anche se piuttosto concise, queste dichiarazioni forniscono certamente ragioni plausibili e, alla luce dei criteri di controllo, sufficienti sul perché la città di Amsterdam sia stata scelta come nuova sede dell'EMA dal legislatore dell'Unione europea.

152. Alla luce di quanto precede, suggerisco alla Corte di respingere il primo motivo di ricorso nella causa C-106/19 nonché il primo motivo di ricorso nella causa C-232/19.

2. Secondo motivo di ricorso nella causa C-106/19 relativo all'illegittimità del regolamento impugnato derivante dall'illegittimità della decisione dei rappresentanti degli Stati membri e motivi di ricorso secondo, terzo e quarto nella causa C-232/19

153. Il secondo motivo del ricorso formulato dal governo italiano nella causa C-106/19, nonché i motivi di ricorso dal secondo al quarto nella causa C-232/19, consistono nel sostenere che l'illegittimità del regolamento impugnato derivi dall'illegittimità iniziale della decisione dei rappresentanti degli Stati membri. Tali argomenti sollevano, in effetti, la problematica del «frutto dell'albero avvelenato»: poiché la decisione iniziale dei rappresentanti degli Stati membri è stata adottata illegittimamente, la scelta della sede dell'EMA, sancita successivamente dal regolamento impugnato, è stata naturalmente inficiata dalla medesima illegittimità.

154. A tali argomentazioni è necessario dare due risposte.

155. In primo luogo, dato che il Parlamento non aveva alcun ruolo nella fase informale della selezione della nuova sede dell'EMA, le prerogative del Parlamento non potevano essere violate in tale fase informale. Inoltre, tali prerogative non sono state violate nel corso della procedura legislativa ordinaria che ha preceduto l'adozione del regolamento impugnato per le ragioni già esposte nella precedente sezione delle presenti conclusioni.

156. In secondo luogo, la decisione dei rappresentanti degli Stati membri sulla sede di un'agenzia, che non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 341 TFUE e quindi non può essere basata su di esso, non è un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE. Un atto di tal sorta, che origina dagli Stati membri, non produce effetti giuridici vincolanti nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. In quanto tale, le istituzioni che partecipano alla procedura legislativa ordinaria che riguarda la designazione di un'agenzia possono, naturalmente, liberamente ignorare tale volontà politica, non vincolante, che riguarda l'ubicazione della nuova sede di un'agenzia. Pertanto, ciò significa che gli eventuali vizi di tale atto (non vincolante) non possono inficiare la legittimità della procedura legislativa ordinaria, che da esso è indipendente.

157. In sintesi, non essendo vincolante, la logica della «illegittimità derivata», sollevata nel motivo di ricorso così intitolato dal governo italiano e dal Comune di Milano, non può semplicemente funzionare. Inoltre, per quanto riguarda il resto, il secondo motivo di ricorso nella causa C-106/19 e i motivi di ricorso dal secondo al quarto nella causa C-232/19 sono in realtà diretti contro una decisione degli Stati membri che esula dalla

competenza della Corte.

158. Pertanto, alla luce di quanto precede, suggerisco alla Corte di respingere il secondo motivo di ricorso nella causa C-106/19, nonché i motivi di ricorso dal secondo al quarto nella causa C-232/19.

159. In conclusione, vorrei aggiungere che è comprensibile l'insoddisfazione di un offerente non selezionato in una gara che, pur iniziando come una gara basata sul merito con un elenco definito di criteri su cui i concorrenti saranno valutati, si conclude con una decisione che alla fine si riduce alla mera fortuna attraverso il sorteggio.

160. Detto questo, in termini strutturali, e chiosando l'incipit delle presenti conclusioni, in effetti possono esistere situazioni nelle quali l'esito non sindacabile attraverso il sorteggio ha in realtà molto senso, anche nel processo decisionale giuridico. Ciò si verifica, in particolare, nell'interesse di prendere una decisione (efficiente in termini di costi) tra quelli che probabilmente sono, in quella fase, candidati ugualmente plausibili. C'è una naturale differenza nella logica del sorteggio quale *unico criterio di selezione* (dove il merito non conta, si tratta semplicemente di fortuna), rispetto al sorteggio al termine di una selezione per meriti, dove l'ipotetico stato di cose è che vi siano solo pochi *candidati a pari punteggio*, tutti più o meno con i *medesimi meriti* (e non vi sia una particolare intenzione di trascorrere i successivi giorni chiusi in una Cappella Sistina, effettuando successive votazioni fino a quando non fuoriesca una fumata bianca).

161. Ad ogni modo, quando sono state fissate le regole per la selezione contestata, la Repubblica italiana, così come tutti gli altri Stati membri che hanno accettato quelle regole, era dietro un «velo di ignoranza» quasi perfetto per quanto riguarda l'esito della procedura di selezione. Infatti, ci sono pochi dubbi sul fatto che questi Stati membri abbiano accettato le regole in astratto, senza sapere che in seguito quelle regole avrebbero finito per essere applicate a loro vantaggio o a loro svantaggio. Se si dovesse credere, su questo punto, alla filosofia politica, le regole così concordate sono per definizione più giuste di qualsiasi altra regola (73).

162. Ciò non vuol dire che la procedura di selezione sia stata, in concreto, impeccabile. Si tratta piuttosto di suggerire che se, più in generale, attualmente, la Repubblica italiana e/o qualsiasi altro Stato membro nonché, vista la competenza dell'Unione europea a decidere la sede di un'agenzia, le istituzioni dell'Unione europea non ritenessero più adeguate tali norme, alla luce degli scopi e degli interessi dichiarati, allora essi sarebbero naturalmente liberi di (co)progettarle nel modo migliore per il futuro.

C. Sulle spese

163. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese.

164. Sul piano formale, è vero che nelle presenti cause il Comune di Milano e la Repubblica italiana sono rimasti soccombenti, nella misura in cui risulta dimostrato che le doglianze avverso il regolamento impugnato sono infondate e che la Corte non è competente per conoscere le doglianze che, nella causa C-232/19, sono rivolte contro la decisione dei rappresentanti degli Stati membri.

165. Tuttavia, in considerazione del fatto che i) si è trattato di un contenzioso complesso e intrinsecamente istituzionale, che ha riguardato tanto casi passati quanto il chiarimento delle regole per il futuro; ii) l'esito delle presenti cause riunite è di fatto legato all'esito di un'altra serie di cause riunite, nell'ambito delle quali la declaratoria invocata dal Comune di Milano nel presente procedimento è stata, di fatto, resa in modo indiretto; e iii) la Corte ha riunito le presenti cause e ha tenuto un'udienza comune insieme alle cause C-59/18, C-182/18 e C-743/19, a seguito della quale una ripartizione a ritroso delle spese esatte per ogni singola causa potrebbe essere un esercizio piuttosto complesso, troverei più giusto ed equo applicare in via

eccezionale l'articolo 138, paragrafo 3, del regolamento di procedura e condannare (tutte) le parti a sostenere, ciascuna, le proprie spese.

D. Conclusioni

166. Nella causa C-106/19, propongo alla Corte di:

- respingere il ricorso;
- condannare la Repubblica italiana, il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo a sostenere le proprie spese;
- condannare il Regno dei Paesi Bassi e la Commissione europea a sostenere le proprie spese.

167. Nella causa C-232/19, propongo alla Corte di:

- respingere il ricorso;
- dichiarare la propria incompetenza a conoscere del ricorso nella parte in cui invita la Corte a dichiarare priva di effetti giuridici la decisione dei rappresentanti degli Stati membri adottata il 20 novembre 2017 volta a determinare l'ubicazione della sede dell'Agenzia europea dei medicinali ad Amsterdam;
- condannare il Comune di Milano, il Consiglio e il Parlamento europeo a sostenere le proprie spese;
- condannare il Regno dei Paesi Bassi e la Commissione europea a sostenere le proprie spese.

1 Lingua originale: l'inglese.

2 Duxbury, N., *Random Justice: On Lotteries and Legal Decision-Making*, Clarendon Press, Oxford, 1999, in particolare pagg. 5 e 14.

3 Pur facendolo indirettamente, con le argomentazioni del Comune di Milano, secondo cui, in particolare, la scelta della nuova sede dell'EMA così effettuata è stata inficiata da sviamento di potere, violazione dei principi di trasparenza, di buona amministrazione e di equità.

4 Conclusioni nella causa Italia e Comune di Milano/Consiglio (sede dell'Agenzia europea per i medicinali) e Parlamento/Consiglio (sede dell'Autorità europea del lavoro) (cause riunite C-59/18 e C-182/18, e causa C-743/19) (in prosieguo: la «causa EMA 1/ELA»), presentate lo stesso giorno delle presenti conclusioni.

5 Regolamento (UE) 2018/1718 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che modifica il regolamento (CE) n. 726/2004 per quanto riguarda l'ubicazione della sede dell'agenzia europea per i medicinali (GU 2018, L 291, pag. 3).

6 Documento P8_TA(2018)0427, Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 25 ottobre 2018 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 726/2004 per quanto riguarda l'ubicazione della sede dell'agenzia europea per i medicinali (COM(2017)0735–C8-0421/2017–2017/0328(COD)).

7 GU 1993, L 214, pag. 1.

8 Decisione adottata di comune accordo dai rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti a livello di capi di Stato o di governo relativa alla fissazione delle sedi di taluni organismi e servizi delle Comunità europee, nonché di Europol (GU 1993, C 323, pag. 1).

9 GU 2004, L 136, pag. 1.

10 Documento del Consiglio XT 21045/17 – Procedura in vista di una decisione sul trasferimento dell'Agenzia europea per i medicinali e dell'Autorità bancaria europea nel contesto del recesso del Regno Unito dall'Unione.

11 Documento del Consiglio 14559/17 – Risultato della riunione del Consiglio (3579^a riunione del Consiglio, Affari generali (articolo 50)).

12 Comunicato stampa del 20 novembre 2017, «L'Agenzia europea per i medicinali sarà trasferita ad Amsterdam, Paesi Bassi» – <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/11/20/european-medicines-agency-to-be-relocated-to-city-country/>.

13 V. punto 1, ultima frase, della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 726/2004 per quanto riguarda l'ubicazione della sede dell'agenzia europea per i medicinali (COM/2017/0735 final).

14 V. articolo 71 bis del regolamento n. 726/2004 come modificato dall'articolo 1 del regolamento (UE) 2018/1718 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018 (GU 2018, L 291, pag. 3).

15 Per scrupolo di completezza, occorre chiarire che, prima di approfondire i due motivi invocati, il governo italiano, anche nell'ambito della presente causa volta a contestare la legittimità del regolamento impugnato, esprime il suo punto di vista sul perché la decisione sulla sede delle agenzie sia di competenza esclusiva dell'Unione europea e non di uno degli Stati membri. Tali argomenti, tuttavia, sono trattati dettagliatamente nelle mie conclusioni parallele nella causa EMA 1/ELA (v. nota 4), alla quale il governo italiano ha partecipato e nel cui ambito è stato pienamente ascoltato. Pertanto, limiterò la ripetizione della posizione del governo italiano ai fini delle presenti conclusioni solo ai due motivi specificamente invocati in relazione al regolamento impugnato.

16 Decisione adottata di comune accordo dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, del 13 giugno 2019, sull'ubicazione della sede dell'Autorità europea del lavoro (GU 2019, L 189, pag. 68). La decisione

sulla sede dell'ELA è stata istituita dal regolamento (UE) 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che istituisce l'Autorità europea del lavoro, che modifica i regolamenti (CE) n. 883/2004, (UE) n. 492/2011, e (UE) 2016/589 e che abroga la decisione (UE) 2016/344 (GU 2019, L 186, pag. 21).

[17](#) Il ricorso è stato inizialmente presentato dinanzi al Tribunale (causa T-75/19). Il 13 marzo 2019 il Tribunale ha deciso, ai sensi dell'articolo 54, terzo comma, dello Statuto della Corte di giustizia e dell'articolo 128 del regolamento di procedura del Tribunale, di declinare la competenza in favore della Corte, in modo da consentire alla stessa di statuire su tale ricorso in considerazione del fatto che, nella causa T-75/19 e nella causa C-106/19, è stata sollevata la questione della validità del medesimo atto (ordinanza del 13 marzo 2019, Comune di Milano/Parlamento e Consiglio, T-75/19, non pubblicata, EU:T:2019:163).

[18](#) Decisione del Consiglio, del 1° dicembre 2009, relativa all'adozione del suo regolamento interno (2009/937/EU) (GU 2009, L 325, pag. 35).

[19](#) Virgolette aggiunte. Risulta dall'allegato 5 al ricorso presentato dal Comune di Milano che quest'ultimo fa riferimento alla nota del Consiglio del 31 ottobre 2017, documento del Consiglio XT 21092/17 – Procedura in vista di una decisione sul trasferimento dell'Agenzia europea per i medicinali e dell'Autorità bancaria europea nel contesto del recesso del Regno Unito dall'Unione, il quale integra le regole di selezione con questioni pratiche relative alla votazione (documento del Consiglio XT 21045/17, precedentemente citato, nota 10).

[20](#) Decisione del Consiglio, del 1° dicembre 2009, relativa all'adozione del suo regolamento interno (2009/937/EU) (GU 2009, L 325, pag. 35).

[21](#) V., supra, nota 19 delle presenti conclusioni.

[22](#) Ordinanza del 9 luglio 2013, Regione Puglia/Commissione (C-586/11 P, non pubblicata, EU:C:2013:459, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

[23](#) Sentenza del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci (cause da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

[24](#) Ordinanza del 12 ottobre 2011, GS/Parlamento e Consiglio (T-149/11, non pubblicata, EU:T:2011:590, punto 24 e giurisprudenza ivi citata).

[25](#) Allo stesso modo in cui «effetto diretto» non significa «incidenza diretta» per quanto riguarda la capacità di impugnare le direttive – v. le mie conclusioni nella causa Nordstream 2 AG/Parlamento e Consiglio (C-348/20 P, paragrafi da 35 a 46).

[26](#) V., ad esempio, sentenze del 25 ottobre 1977, Metro SB-Großmärkte/Commissione (26/76, EU:C:1977:167, punto 4), o del 15 dicembre 1988, Irish Cement/Commissione (166/86 e 220/86,

EU:C:1988:549, punto 16).

[27](#) V. le mie conclusioni nella causa EMA 1/ELA, paragrafi da 164 a 176.

[28](#) V., per una raccolta sistematica della giurisprudenza in merito alla posizione dei concorrenti in tali settori, sentenza del 3 maggio 2018, Distillerie Bonollo e a./Consiglio (T-431/12, EU:T:2018:251, punti da 54 a 59).

[29](#) La posizione di concorrenza sul mercato è stata talvolta considerata come un elemento fattuale. V., ad esempio, conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio (C-583/11 P, EU:C:2013:21, paragrafo 71), e sentenza del 3 maggio 2018, Distillerie Bonollo e a./Consiglio (T-431/12, EU:T:2018:251, punto 52).

[30](#) Sentenza del 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Maria Montessori e Commissione/Ferracci (cause da C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, punto 47).

[31](#) V., per un recente esempio, sentenza del 10 febbraio 2021, Sophia Group/Parlamento (T-578/19, non pubblicata, EU:T:2021:77). V., altresì, sentenza del 20 marzo 2013, Nexans France/Impresa comune Fusion for Energy (T-415/10, EU:T:2013:141, punto 55 e giurisprudenza ivi citata).

[32](#) V., ad esempio, articolo 170 del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014, e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU 2018, L 193, pag. 1).

[33](#) Sentenza del 23 aprile 1986, Les Verts/Parlamento (294/83, EU:C:1986:166, punti da 29 a 31).

[34](#) Nel caso in esame, la città di Londra si troverebbe in una posizione analoga a quella di Amsterdam, nella misura in cui la nazionalità è irrilevante ai fini della legittimazione ad agire ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, anche quando si tratta della legittimazione di Stati terzi. V. sentenza del 22 giugno 2021, Venezuela/Consiglio (C-872/19 P, EU:C:2021:507). Il ragionamento sviluppato ai punti da 40 a 53 di tale sentenza è interamente applicabile agli enti territoriali di Stati terzi.

[35](#) Va da sé che la giurisprudenza in materia di fondi dell'Unione europea non è, per tale motivo, applicabile in via analogica a tal riguardo. V., ad esempio, sentenza del 22 marzo 2007, Regione Siciliana/Commissione (C-15/06 P, EU:C:2007:183).

[36](#) V., ad esempio, articolo 4, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1365/75 del Consiglio, del 26 maggio 1975, concernente l'istituzione di una Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (GU 1975, L 139, pag. 1), che prevedeva che «[l]a Fondazione ha sede in Irlanda». Inoltre, i

rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti a livello di capi di Stato e di governo il 29 ottobre 1993, hanno deciso che l'Ufficio di armonizzazione a livello di mercato interno (marchi e disegni) avesse sede in Spagna, in un città che sarà designata dal governo spagnolo – Decisione adottata di comune accordo dai rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti a livello di capi di Stato o di governo relativa alla fissazione delle sedi di taluni organismi e servizi delle Comunità europee, nonché di Europol (GU 1993, C 323, pag. 1).

[37](#) Se il ragionamento del Consiglio fosse seguito sino alla sua (il)logica conclusione, e tutto ciò fosse effettivamente una questione «puramente interna» a uno Stato membro, allora anche quello Stato membro, la cui città proposta è stata selezionata, dovrebbe anche essere libero di semplicemente «spostare» la sede dell'agenzia in un altro luogo all'interno del suo territorio geografico. Così, il Regno dei Paesi Bassi resterebbero liberi di spostare l'EMA in qualsiasi momento, per esempio, a Tilburg o a Lelystad.

[38](#) A tal proposito, nella sentenza del 12 maggio 2015, Dalli/Commissione (T-562/12, EU:T:2015:270), relativa alla domanda di annullamento di una pretesa decisione orale assunta dall'allora presidente della Commissione di esercitare il suo potere di porre fine alle funzioni del ricorrente da membro della Commissione, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 6, TUE.

[39](#) V. in tal senso, fra le altre, sentenze del 15 luglio 1963, Plaumann/Commissione (25/62, EU:C:1963:17, pag. 107); e del 15 luglio 2021, Deutsche Lufthansa/Commissione (C-453/19 P, EU:C:2021:608, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

[40](#) Sentenza del 16 maggio 1991, Extramet Industrie/Consiglio (C-358/89, EU:C:1991:214, punti 14 e 15 e giurisprudenza ivi citata).

[41](#) Sentenza del 28 ottobre 1982, Groupement des Agences de voyages/Commissione (135/81, EU:C:1982:371, punto 11).

[42](#) Citando, per analogia, l'ordinanza del 2 giugno 2008, WWF-UK/Consiglio (T-91/07, non pubblicata, EU:T:2008:170, punto 72).

[43](#) V., in tal senso, ordinanza del 16 giugno 1998, Comunidad Autónoma de Cantabria/Consiglio (T-238/97, EU:T:1998:126, punti 49 e 50 e giurisprudenza ivi citata), nonché ordinanza del 23 ottobre 1998, Regione Puglia/Commissione e Spagna (T-609/97, EU:T:1998:249, punti 21 e 22).

[44](#) V., in particolare, sentenze del 30 aprile 1998, Vlaams Gewest/Commissione (T-214/95, EU:T:1998:77, punto 29); del 23 ottobre 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa/Commissione (T-269/99, T-271/99 e T-272/99, EU:T:2002:258, punto 41); del 15 giugno 1999, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissione (T-288/97, EU:T:1999:125, punto 32); o del 5 ottobre 2005, Land Oberösterreich/Commissione (T-366/03 e T-235/04, EU:T:2005:347, punto 28). Per un'analisi più approfondita di tale giurisprudenza, v. le mie conclusioni nella causa Région de Bruxelles-Capitale/Commissione (C-352/19 P, EU:C:2020:588, paragrafi da 58 a 62).

[45](#) Ad ogni modo, il criterio Vlaams Gewest non è ovviamente l'unico modo in cui un ente regionale può dimostrare il proprio interesse diretto e individuale – v., ad esempio, sentenza del 10 febbraio 2000, Nederlandse Antillen/Commissione (T-32/98 e T-41/98, EU:T:2000:36, punti da 50 a 57).

[46](#) V. nota 39.

[47](#) V. «emendamenti 39, 46, 47 e 48». Proposta di regolamento del 31 gennaio 2018 della Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare, «Emendamenti 1-51, Progetto di relazione Giovanni La Via, Ubicazione della sede dell'Agenzia europea per i medicinali» (COM(2017)0735 – C8-0421/2017 – 2017/0328(COD)) – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-AM-616891_IT.pdf.

[48](#) V., in via analogica, sentenze del 6 marzo 1979, Simmenthal/Commissione (92/78, EU:C:1979:53, punti 25 e 26), e del 29 aprile 2004, Commissione/CAS Succhi di Frutta (C-496/99 P, EU:C:2004:236, punto 57).

[49](#) V., ad esempio, sentenza del 27 marzo 2019, Canadian Solar Emea e a./Consiglio (C-236/17 P, EU:C:2019:258, punto 91).

[50](#) V., in tal senso, sentenze del 17 settembre 2015, Mory e a./Commissione (C-33/14 P, EU:C:2015:609, punti 69 e 79 e giurisprudenza ivi citata), e del 7 novembre 2018, BPC Lux 2 e a./Commissione (C-544/17 P, EU:C:2018:880, punto 43). Si potrebbe anche ricordare, in questo contesto, che le istituzioni dell'Unione europea, anche quando agiscono al di fuori del quadro giuridico dell'Unione, non sono al riparo da azioni di risarcimento danni ai sensi degli articoli 268 e 340 TFUE. V., a tal proposito, sentenza del 20 settembre 2016, Ledra Advertising e a./Commissione e BCE (cause da C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701 punti da 54 a 60).

[51](#) V. sentenza del 30 aprile 2020, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Commissione (C-560/18 P, EU:C:2020:330, punti 73 e 74).

[52](#) Sentenza del 6 luglio 2000, AICS/Parlamento (T-139/99, EU:T:2000:182, punto 33)

[53](#) V., ad esempio, sentenze dell'11 maggio 2010, PC-Ware Information Technologies/Commissione (T-121/08, EU:T:2010:183, punto 40), oppure del 20 settembre 2011, Evropaiki Dynamiki/BEI (T-461/08, EU:T:2011:494, punti da 64 a 66).

[54](#) V. sentenza del 6 settembre 2018, Bank Mellat/Consiglio (C-430/16 P, EU:C:2018:668, punto 64), o sentenze del 7 giugno 2007, Wunenburger/Commissione (C-362/05 P, EU:C:2007:322, punti da 50 a 52), e del 22 marzo 2018, De Capitani/Parlamento (T-540/15, EU:T:2018:167, punto 32).

[55](#) Sentenze del 30 aprile 1998, Vlaams Gewest/Commissione (T-214/95, EU:T:1998:77, punto 30), e del 15 dicembre 1999, Freistaat Sachsen e a./Commissione (T-132/96 e T-143/96, EU:T:199:326, punto 92). V.,

altresì, sentenza del 10 febbraio 2000, Nederlandse Antillen/Commissione (T-32/98 e T-41/98, EU:T:2000:36, punto 58).

[56](#) V., in tal senso, ordinanza del 6 settembre 2011, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio (T-18/10, EU:T:2011:419, punto 60).

[57](#) V. le mie conclusioni nella causa EMA 1/ELA, paragrafi da 83 a 143 e da 164 a 176.

[58](#) Sentenza del 21 giugno 2018, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-5/16, EU:C:2018:483, punto 84 e giurisprudenza ivi citata).

[59](#) V., in tal senso, sentenza del 19 dicembre 2019, Puppinck e a./Commissione (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punti 95 e 96).

[60](#) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 726/2004 per quanto riguarda l'ubicazione della sede dell'agenzia europea per i medicinali (COM/2017/0735 final - 2017/0328 (COD))

[61](#) Emendamenti del Parlamento europeo, approvati il 15 marzo 2018, alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 726/2004 per quanto riguarda l'ubicazione della sede dell'agenzia europea per i medicinali (COM(2017)0735 – C8-0421/2017 – 2017/0328(COD)) 11 (GU 2019, C 162, pag. 147).

[62](#) V. «emendamenti 39, 46, 47 e 48». Proposta di regolamento del 31 gennaio 2018 della Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare, «Emendamenti 1-51, Progetto di relazione Giovanni La Via, Ubicazione della sede dell'Agenzia europea per i medicinali» (COM(2017)0735 – C8-0421/2017 – 2017/0328(COD)) – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-AM-616891_IT.pdf.

[63](#) Ibidem, motivazione all'emendamento 46.

[64](#) Emendamenti del Parlamento europeo, approvati il 15 marzo 2018, alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 726/2004 per quanto riguarda l'ubicazione della sede dell'agenzia europea per i medicinali (COM(2017)0735 – C8-0421/2017 – 2017/0328(COD)) 11 (GU 2019, C 162, pag. 147).

[65](#) Fascicolo interistituzionale 2017/0328 (COD), n. 7098/18 del 21 marzo 2018.

[66](#) Fascicolo interistituzionale 2017/0328 (COD), n. 13176/18 del 16 ottobre 2018.

[68](#) Regolamento (UE) 2018/1718 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che modifica il regolamento (CE) n. 726/2004 per quanto riguarda l'ubicazione della sede dell'agenzia europea per i medicinali (GU 2018, L 291, pag. 3).

[69](#) Risoluzione legislativa 2018/1718 del Parlamento europeo del 25 ottobre 2018 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 726/2004 per quanto riguarda l'ubicazione della sede dell'agenzia europea per i medicinali (COM(2017)0735 – C8-0421/2017 – 2017/0328(COD)).

[70](#) Ibidem, punto 5.

[71](#) Contrariamente alla pendente causa parallela C-743/19, Parlamento/Consiglio (sede dell'ELA), in cui il Parlamento ha deciso di procedere diversamente.

[72](#) V. supra nota 60 delle presenti conclusioni.

[73](#) Rawls, J. *A Theory of Justice: Revised Edition*, Harvard University Press, 1999, pagg.° 118 e segg.
