

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. LXXXIX
n. 77

SENTENZA

DEL TRIBUNALE DELL'UNIONE EUROPEA (QUINTA SEZIONE) DEL 6 NOVEMBRE 2014. CAUSA T-283/12 FIS'D – FORMAZIONE INTEGRATA SUPERIORE DEL DESIGN, CON SEDE IN CATANZARO, RICORRENTE, CONTRO COMMISSIONE EUROPEA SOSTENUTA DA: AGENZIA ESECUTIVA PER L'ISTRUZIONE, GLI AUDIOVISIVI E LA CULTURA (EACEA), INTERVENIENTE. DOMANDA DI ANNULLAMENTO DELLA DECISIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA DEL 12 APRILE 2012 [N. ARES (2012) 446225], CHE HA RESPINTO IL RICORSO AMMINISTRATIVO PROMOSSO CONTRO LA DECISIONE DELL'AGENZIA ESECUTIVA PER L'ISTRUZIONE, GLI AUDIOVISIVI E LA CULTURA (EACEA) DEL 13 GENNAIO 2012, CON CUI QUEST'ULTIMA HA ESERCITATO IL RECESSO ANTICIPATO DALLA CONVENZIONE QUADRO DI PARTENARIATO 2011/0181 CHE ESSA AVEVA STIPULATO CON L'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI MEDITERRANEA DI REGGIO CALABRIA E CHE HA MODIFICATO LA CONVENZIONE DI SOVVENZIONE SPECIFICA DA ESSA CONCLUSA CON DETTA UNIVERSITÀ). PROGRAMMA D'AZIONE ERASMUS MUNDUS – CONVENZIONE QUADRO DI PARTENARIATO – CONVENZIONE DI SOVVENZIONE SPECIFICA – DECISIONE DELL'EACEA DI RECEDERE DALLA CONVENZIONE QUADRO E DI MODIFICARE LA CONVENZIONE SPECIFICA – RICORSO AMMINISTRATIVO DINANZI ALLA COMMISSIONE – DECISIONE DELLA COMMISSIONE DI RIGETTO DEL RICORSO AMMINISTRATIVO IN QUANTO INFONDATO – VIOLAZIONE DELLE CONVENZIONI E DEL MANUALE AMMINISTRATIVO E FINANZIARIO

(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)

Comunicata alla Presidenza il 1° dicembre 2014

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

6 novembre 2014 (*)

«Programma d'azione Erasmus Mundus – Convenzione quadro di partenariato – Convenzione di sovvenzione specifica – Decisione dell'EACEA di recedere dalla convenzione quadro e di modificare la convenzione specifica – Ricorso amministrativo dinanzi alla Commissione – Decisione della Commissione di rigetto del ricorso amministrativo in quanto infondato – Violazione delle convenzioni e del manuale amministrativo e finanziario»

Nella causa T-283/12,

FIS'D – Formazione integrata superiore del design, con sede in Catanzaro (Italia), rappresentata inizialmente da S. Bariatti e A. Sodano, successivamente da F. Sutti e A. Boso Caretta, avvocati,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata inizialmente da M. Van Hoof, successivamente da C. Cattabriga e D. Roussanov e, infine, da C. Cattabriga, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da:

Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA), rappresentata da H. Monet, in qualità di agente, assistito da M. Merola e C. Santacroce, avvocati,

interveniante,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione della Commissione europea del 12 aprile 2012 [n. Ares (2012) 446225], che ha respinto il ricorso amministrativo promosso contro la decisione dell'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA) del 13 gennaio 2012, con cui quest'ultima ha esercitato il recesso anticipato dalla convenzione quadro di partenariato 2011/0181 che essa aveva stipulato con l'Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria e che ha modificato la convenzione di sovvenzione specifica da essa conclusa con detta università,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione),

composto da A. Dittrich, presidente, J. Schwarcz e V. Tomljenović (relatore), giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 12 giugno 2014,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

- 1 Le principali regole necessarie alla comprensione e alla soluzione della controversia risultano dai quattro testi principali menzionati nel prosieguo.
- 2 In primo luogo, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno adottato, il 16 dicembre 2008, la decisione n. 1298/2008/CE che istituisce il programma d'azione Erasmus Mundus 2009-2013 per il miglioramento della qualità nell'istruzione superiore e la promozione della comprensione interculturale mediante la cooperazione con i paesi terzi (GU L 340, pag. 83; in prosieguo: la «decisione che istituisce il programma d'azione Erasmus Mundus»).
- 3 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della decisione che istituisce il programma d'azione Erasmus Mundus, «le finalità [di detto] programma (...) sono di promuovere l'istruzione superiore europea, contribuire ad ampliare e migliorare le prospettive di carriera degli studenti e favorire la comprensione interculturale tramite la cooperazione con i paesi terzi».
- 4 Ai sensi dell'articolo 4 della decisione che istituisce il programma d'azione Erasmus Mundus, gli obiettivi di tale programma sono perseguiti, in particolare, mediante la creazione di programmi comuni d'istruzione per gli studenti di Master e dottorato di eccellente qualità accademica.
- 5 In secondo luogo, la Commissione delle Comunità europee ha adottato la decisione 2009/336/CE, del 20 aprile 2009, che istituisce l'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura per la gestione dell'azione comunitaria nei settori dell'istruzione, degli audiovisivi e della cultura, in applicazione del regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio (GU L 101, pag. 26), per mezzo della quale ha affidato la gestione delle azioni previste nel contesto del programma d'azione Erasmus Mundus all'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura («EACEA»).
- 6 In terzo luogo, il 3 dicembre 2009, la Commissione ha adottato la «Guida al Programma Erasmus Mundus 2009-2013 all'attenzione dei futuri candidati e beneficiari e per loro informazione» relativa a tale programma (testo disponibile sul sito Internet dell'EACEA; in prosieguo: la «guida al programma»).
- 7 Sotto un primo profilo, ai sensi del punto 1.1 della guida al programma, quest'ultima ha, da un canto, l'obiettivo di coadiuvare tutti gli interessati all'attuazione di attività di cooperazione comuni o all'ottenimento di borse di studio individuali nell'ambito del programma d'azione Erasmus Mundus per il periodo 2009-2013. D'altro canto, la guida deve essere letta unitamente agli inviti a presentare proposte per i quali gli interessati formulano la propria candidatura.
- 8 Sotto un secondo profilo, il punto 2 della guida al programma individua i principali attori che intervengono nell'attuazione di un progetto sviluppato nell'ambito del programma d'azione Erasmus Mundus.
- 9 Innanzitutto, il candidato o l'organizzazione coordinatrice è l'organizzazione che presenta una domanda di sovvenzione in nome e per conto di un consorzio, il quale attua il progetto di

Master Erasmus Mundus. Il candidato rappresenta e agisce per conto del consorzio nei suoi rapporti con l'EACEA. Un consorzio è ammissibile solo se è costituito da partner a pieno titolo di tre diversi paesi europei, di cui almeno uno Stato membro. Se la domanda di sovvenzione presentata dal candidato è selezionata, questi diventa il beneficiario che firmerà con l'EACEA sia la convenzione quadro di partenariato sia la convenzione di sovvenzione specifica. Il contenuto di tali sovvenzioni è descritto ai punti 15 e 16 infra.

- 10 Come si evince, poi, dal punto precedente, il beneficiario è l'organizzazione che si impegna con l'EACEA in nome del consorzio. È il principale responsabile legale della corretta esecuzione del progetto nei confronti dell'EACEA. È altresì responsabile del coordinamento e della gestione quotidiana del progetto nell'ambito del consorzio nonché dell'uso dei fondi dell'Unione europea stanziati per il progetto. In forza del punto 4.2.1. della guida al programma, inoltre, i beneficiari possono essere esclusivamente le università e gli istituti di istruzione superiore.
- 11 Costituisce inoltre partner a pieno titolo qualsiasi organizzazione che agisca in qualità di membro a pieno titolo del consorzio. A differenza dei membri associati, i partner a pieno titolo possono beneficiare della sovvenzione da parte dell'Unione. Essi svolgono, in stretta collaborazione con il beneficiario, un ruolo decisivo nella gestione e nell'attuazione delle attività di cooperazione previste dal progetto. Solo gli istituti di insegnamento superiore possono essere considerati partner a pieno titolo.
- 12 Infine, membro associato è qualsiasi organizzazione in grado di contribuire alle attività di promozione, attuazione, monitoraggio, valutazione e allo sviluppo sostenibile di un consorzio. Possono essere imprese, associazioni, organizzazioni o enti pubblici. A differenza dei partner a pieno titolo, i membri associati non possono aspirare a ottenere alcuna parte della sovvenzione. e non possono essere considerati parte del consorzio per quanto riguarda le «questioni di gestione contrattuale e finanziaria».
- 13 Sotto un terzo profilo, il punto 4 della guida al programma elenca i contratti che vincolano i vari partecipanti a un programma d'azione Erasmus Mundus dal momento in cui una proposta di programma è selezionata dall'EACEA.
- 14 Per quanto riguarda, da un lato, i rapporti tra i membri di un consorzio, tutti i partner a pieno titolo del consorzio, ed eventualmente anche i membri associati (ma non l'EACEA), devono firmare una convenzione di consorzio. Ai sensi del punto 4.5. della guida al programma, detta convenzione di consorzio deve descrivere le regole e le procedure accademiche, amministrative e finanziarie del programma di Master che si intende attuare. Una copia della convenzione di consorzio deve essere presentata all'EACEA prima che siano erogati per la prima volta dei fondi in virtù della convenzione di sovvenzione specifica.
- 15 Per quanto riguarda, d'altro lato, i rapporti con l'EACEA, anzitutto questa e il candidato beneficiario/organizzazione coordinatrice firmano una convenzione quadro di partenariato quinquennale (in prosieguo: la «convenzione quadro di partenariato»). Le parti della convenzione quadro di partenariato si impegnano ad applicare le disposizioni della guida al programma (v. punto 16 infra). Ai sensi del punto 4.5 della guida al programma, detta convenzione quadro di partenariato è conclusa per un periodo di cinque anni subordinato alla continuazione delle attività dopo il 2013. Ciò implica che in tale arco di tempo la composizione del consorzio, nonché il contenuto dei corsi, devono essere mantenuti nella forma approvata dall'EACEA, fermi restando gli opportuni aggiornamenti e adeguamenti.

- 16 Inoltre, nell'ambito della convenzione quadro di partenariato sono sottoscritte annualmente convenzioni di sovvenzione specifiche a copertura di ciascuna delle cinque edizioni del Master. Ai sensi del punto 4.5 della guida al programma, la convenzione di sovvenzione specifica deve riguardare il contributo finanziario per i costi di gestione interni del consorzio e le borse di studio Erasmus Mundus individuali assegnate agli studenti e agli accademici per ogni edizione del Master. La realizzazione dei Master è regolarmente rivista tramite le relazioni sulle convenzioni di sovvenzione specifiche presentate dall'organizzazione coordinatrice all'EACEA. La decisione di rinnovare o meno le convenzioni di sovvenzione specifiche si basa sulla corrispondenza tra le modalità di erogazione dei corsi e la proposta, oltre alle regole del programma d'azione Erasmus Mundus, e sul mantenimento di alti livelli di qualità. Nel caso in cui non si mantengano manifestamente livelli di qualità elevata, l'EACEA può rifiutarsi di rinnovare la sovvenzione e la designazione del Master, o persino chiedere il rimborso degli importi della sovvenzione già corrisposti.
- 17 Gli allegati alla convenzione di sovvenzione specifica devono includere il manuale amministrativo e finanziario (in prosieguo: il «manuale»). La premessa del manuale ne definisce i due obiettivi: il primo consiste nel «fungere da strumento utile a fornire linee guida» per l'attuazione dei programmi Erasmus Mundus; il secondo consiste nell'espone le regole applicabili alle sovvenzioni concesse nell'ambito di questi programmi.
- 18 La sezione I del manuale prevede che quest'ultimo si applichi durante l'intero periodo del programma d'azione 2009-2013 e fornisce, in sostanza, linee guida e chiarimenti sull'attuazione del programma stesso.
- 19 La sezione II del manuale prevede le condizioni di modifica della convenzione quadro di partenariato e della convenzione di sovvenzione specifica a richiesta del beneficiario. Le modifiche di tali convenzioni sono suddivise in tre categorie. Anzitutto, in virtù della sezione II.A, alcune modifiche richiedono una modifica ufficiale delle convenzioni. Si tratta delle modifiche che riguardano, in particolare, la composizione dei partner a pieno titolo (sezione II.A.1 del manuale) e il beneficiario (sezione II.A.2 del manuale). La sezione II.A.1 del manuale stabilisce in particolare che, se nel consorzio si prevede il cambiamento di un partner a pieno titolo, è necessario presentare all'EACEA una nuova descrizione completa del programma e del ruolo di ciascun membro. Questa descrizione sarà esaminata in funzione dei criteri di ammissibilità, di selezione e di qualità stabiliti nella fase delle candidature, se necessario con l'aiuto di esperti accademici esterni. Se il nuovo consorzio proposto è inammissibile o di qualità insufficiente, sarà possibile recedere dalla convenzione quadro di partenariato. Nel caso in cui il cambiamento riguardi un membro associato, la sezione II.A.1 del manuale rinvia alla sezione II.B.4 dello stesso, in virtù del quale il cambiamento di un membro associato nel consorzio esistente non necessita di una modifica ufficiale, ma è sufficiente che il beneficiario ne informi per iscritto l'EACEA e che tale cambiamento sia approvato da tutti i partner a pieno titolo del consorzio. Inoltre, in base alla sezione II.B del manuale, alcune modifiche dello stesso, tra cui tutti i cambiamenti nel programma di Master, richiedono la formale approvazione dell'EACEA (sezione II.B.1 del manuale). Infine, la sezione II.C del manuale indica le modifiche che è sufficiente notificare all'EACEA.
- 20 In quarto luogo, occorre notare che il regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio, del 19 dicembre 2002, che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari (GU 2003, L 11, pag. 1), prevede, all'articolo 22, paragrafo 1, che tutti gli atti di un'agenzia esecutiva che ledono un terzo possano essere deferiti alla Commissione da chiunque sia direttamente e individualmente interessato, al fine di controllarne la legalità. Il ricorso amministrativo viene

depositato presso la Commissione entro un mese dal giorno in cui l'interessato prende conoscenza dell'atto contestato. Dopo aver ascoltato le ragioni addotte dall'interessato e quelle dell'EACEA, la Commissione delibera in merito al ricorso amministrativo entro il termine di due mesi dalla data in cui esso è stato proposto.

- 21 Inoltre, l'articolo 22, paragrafo 5, del regolamento n. 58/2003 prevede che la decisione esplicita o implicita di rigetto, da parte della Commissione, del ricorso amministrativo possa formare oggetto di un ricorso di annullamento dinanzi al giudice dell'Unione, ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

Fatti

- 22 La ricorrente, FIS'D – Formazione integrata superiore del design, è un consorzio ai sensi dell'articolo 2602 del codice civile italiano, composto da istituti di istruzione superiore e non superiore, da imprese private e da associazioni, avente lo scopo di favorire la ricerca, la formazione e l'aggiornamento nei settori del design e delle discipline scientifico-umanistiche analoghe. Ai termini dell'articolo 1 del suo statuto, la ricorrente annovera tra i suoi membri l'Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (in prosieguo: l'«UNIRC»).
- 23 Il 3 dicembre 2009, l'EACEA ha pubblicato l'invito a presentare proposte EACA/29/09 per l'attuazione di Erasmus Mundus II 2009/C 294/08 (GU C 294, pag. 18; in prosieguo: l'«invito a presentare proposte»). In particolare, i punti A.1 e A.2 dell'invito a presentare proposte rinviavano ai punti 4.2.1 e 4.2.2 della guida al programma, relativi alle condizioni applicabili ai partecipanti ammissibili, alla composizione del consorzio e alle attività ammissibili. Inoltre, il punto A.5 dell'invito a presentare proposte fissava il 30 aprile 2010 come termine per la presentazione delle domande di sovvenzione per i progetti da realizzare.
- 24 Il 18 febbraio 2010, i membri che costituiscono la ricorrente hanno conferito all'UNIRC mandato di presentare una domanda di sovvenzione per attuare il programma «Erasmus Mundus Master Course in City Regeneration (ReCity)» (in prosieguo: il «Master reCity»).
- 25 Il 1° marzo 2010, i membri che costituiscono la ricorrente hanno sottoscritto una convenzione istitutiva di un consorzio relativo al Master reCity (in prosieguo: la «convenzione di consorzio reCity»). Il punto 4 di tale convenzione dispone che tutte le parti coinvolte nella realizzazione del Master reCity sono membri della ricorrente, che quest'ultima coordina la partecipazione di tutte le parti coinvolte, che l'UNIRC è «il punto di contatto per [questo Master] con l'[EACEA]» e che l'UNIRC «rappresenta ufficialmente [la ricorrente] alla quale renderà conto». Il punto 17 di tale convenzione prevede che alla stessa si applichi il diritto italiano e che in caso di controversia sia competente il foro di Catanzaro (Italia).
- 26 Il 30 aprile 2010, l'UNIRC ha presentato all'EACEA una domanda di sovvenzione per la realizzazione del Master reCity in risposta all'invito a presentare proposte. Nella domanda di sovvenzione, innanzitutto, l'UNIRC figura come beneficiario e organizzazione coordinatrice di detto Master.
- 27 Sono poi menzionati come partner a pieno titolo altri sei istituti d'istruzione superiore, tra cui, da un lato, tre istituti d'istruzione superiore europei, cioè l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Paris La Villette (Francia; in prosieguo: l'«ENSAPLV»), l'Universidad Politecnica de Valencia (Spagna; in prosieguo: l'«UPV») e l'Istituto Superiore per le Industrie Artistiche di Urbino (Italia; in prosieguo: l'«ISIA»), e, dall'altro, tre istituti d'istruzione

- superiore non europei, cioè l'École Nationale d'Architecture (Marocco; in prosieguo: l'«ENAM»), il National Institute of Technology (India; in prosieguo: il «NITH») e l'École Nationale d'Architecture et Urbanisme (Tunisia).
- 28 Infine, figurano come membri associati la ricorrente, l'associazione Istituto Mediterraneo del Design (Italia; IMED) nonché la Regione Calabria (Italia). Inoltre, la ricorrente ha inviato all'EACEA, in allegato alla domanda di sovvenzione presentata dall'UNIRC, da un lato, la convenzione di consorzio reCity e, dall'altro, il proprio statuto.
- 29 Il 13 agosto 2010, l'EACEA ha comunicato all'UNIRC di avere accolto la proposta presentata per il Master reCity in considerazione della sua qualità.
- 30 Il 19 ottobre 2010, l'EACEA e l'UNIRC hanno concluso una convenzione quadro di partenariato (in prosieguo la «convenzione quadro di partenariato reCity»). Tra gli allegati della convenzione quadro di partenariato v'è, in particolare, la guida al programma.
- 31 Il 12 maggio 2011, la ricorrente ha comunicato all'EACEA un regolamento adottato dai suoi membri, diretto a disciplinare le procedure di comunicazione, di contabilità e di «reporting» delle risorse finanziarie destinate al Master reCity (in prosieguo: il «regolamento interno»). In questa occasione, la ricorrente ha riconosciuto che la comunicazione all'EACEA di tale documento non risultava da un obbligo previsto dagli atti che disciplinano il programma d'azione Erasmus Mundus.
- 32 Il 24 maggio 2011, l'EACEA ha informato la ricorrente, in particolare, del fatto che «l'elaborazione e l'applicazione del regolamento interno della ricorrente [erano] di esclusiva responsabilità del capo fila del consorzio», che i soli atti giuridicamente vincolanti per l'EACEA e l'UNIRC erano la convenzione quadro di partenariato reCity e la convenzione di sovvenzione specifica reCity (in prosieguo: la «convenzione di sovvenzione specifica reCity»); quest'ultima menzionava le regole relative alla concessione della sovvenzione. In tale contesto, l'EACEA ha comunicato parimenti alla ricorrente che il regolamento interno di cui sopra «sembra[va] buono», ma che era necessario chiarire due questioni concernenti i conti bancari e la possibilità di effettuare prelievi in contanti.
- 33 Il 10 giugno 2011, l'UNIRC ha comunicato alla ricorrente di aver sospeso tutte le attività relative al Master reCity in attesa di un «chiarimento su ruoli e competenze» della ricorrente stessa.
- 34 Il 22 giugno 2011, l'EACEA ha dato il proprio consenso alla convenzione di sovvenzione specifica che l'UNIRC aveva precedentemente firmato il 9 giugno 2011. In applicazione di tale convenzione, l'EACEA ha versato all'UNIRC, a titolo di prefinanziamento, la somma di EUR 539 560 su un importo totale di EUR 770 800. Tra gli allegati della convenzione di sovvenzione specifica reCity, che vincolano le parti, v'è in particolare il manuale.
- 35 Il 6 settembre 2011, l'UNIRC ha informato l'EACEA dell'esistenza di difficoltà nell'attuazione del Master reCity. A questo proposito, la stessa ha fatto presente che non intendeva delegare la gestione del Master ad altri membri del consorzio in quanto essa ne era la sola responsabile.
- 36 Il 10 settembre 2011, la ricorrente ha informato l'EACEA delle difficoltà che aveva incontrato con l'UNIRC e le ha fatto pervenire il verbale della sua assemblea generale, tenutasi il 22 agosto 2011, durante la quale i suoi membri l'avevano incaricata di dare

- attuazione al Master reCity e di sostituire l'UNIRC con l'ISIA come beneficiario e organizzazione coordinatrice del Master.
- 37 Il 12 settembre 2011, l'EACEA ha incontrato i rappresentanti dell'UNIRC e quelli dei due istituti superiori europei diversi dall'ISIA firmatari della convenzione di consorzio reCity. Nel verbale di tale riunione, l'EACEA ha ricordato, innanzitutto, come la ricorrente sostenesse di avere avuto un ruolo importante nel rispondere all'invito a presentare proposte e nell'attuazione iniziale del Master reCity. Essa ha poi constatato che il ruolo della ricorrente sul piano amministrativo, finanziario e accademico era messo in discussione dall'UNIRC. Inoltre, l'EACEA ha ricordato che l'UNIRC, in quanto candidato beneficiario e organizzazione coordinatrice del Master reCity, era contrattualmente responsabile della corretta attuazione del Master. Essa ha peraltro precisato che la proposta di sostituire il candidato beneficiario e l'organizzazione coordinatrice avrebbe richiesto il consenso dell'UNIRC e della maggioranza dei membri del consorzio, nonché la sua l'approvazione preliminare. Infine, in assenza di un accordo tra le parti della convenzione di consorzio reCity, l'EACEA ha rilevato che avrebbe dovuto porre fine alla convenzione quadro di partenariato reCity ai sensi del punto II.12.2, secondo comma, lettera b), di detta convenzione. A tal proposito, essa ha chiesto alle parti di riunirsi rapidamente e di presentarle, entro il 30 ottobre 2011, un nuovo progetto di convenzione di consorzio.
- 38 Il 16 settembre 2011, l'EACEA ha informato con una nota tutti i membri della ricorrente del fatto che il beneficiario, che era anche l'organizzazione coordinatrice, non poteva essere sostituito senza il consenso della stessa organizzazione coordinatrice. L'EACEA ha pertanto invitato detti membri a trovare una soluzione a tali problemi e ad assicurarsi che gli studenti ricevessero il sostegno amministrativo, finanziario e accademico cui avevano diritto.
- 39 Il 20 settembre e il 12 e 17 ottobre 2011, l'EACEA, in risposta alle diverse richieste della ricorrente di sostituire l'UNIRC con l'ISIA, ha sostanzialmente ribadito il contenuto della nota del 16 settembre 2011.
- 40 Il 27 ottobre 2011, la ricorrente ha informato l'EACEA di avere presentato ricorso dinanzi al Tribunale di Catanzaro (Italia) affinché il mandato conferito dai suoi membri all'UNIRC di rappresentarli nei rapporti con l'EACEA nel contesto dell'attuazione del Master reCity fosse revocato.
- 41 Il 22 novembre 2011, l'EACEA ha inviato una nota all'UNIRC e a tutte le parti della convenzione di consorzio reCity. Innanzitutto, l'EACEA ha ricordato di avere ricevuto numerosi messaggi, soprattutto da parte di studenti, che la informavano della cattiva gestione del Master reCity. Essa ha poi comunicato che avrebbe posto fine alla convenzione quadro di partenariato reCity e alla convenzione di sovvenzione specifica reCity iniziale entro 30 giorni nel caso in cui non fosse stata trovata una soluzione soddisfacente. A tal proposito, essa ha addotto diverse inadempienze, tra cui il fatto che, a due mesi dal loro arrivo, gli studenti non avevano ancora ricevuto le borse di studio e che la maggior parte dei corsi e dei servizi che dovevano essere forniti loro non lo erano stati. Inoltre, l'EACEA ha ricordato, da un lato, di avere ricevuto da parte della ricorrente una proposta di sostituzione dell'UNIRC. A tal proposito, ha rilevato che tale proposta non poteva essere accolta senza il consenso dell'UNIRC. Dall'altro lato, essa avrebbe ricevuto dall'UNIRC due proposte di conclusione di una nuova convenzione quadro di partenariato per sostituire la convenzione quadro di partenariato reCity. A tal proposito, essa ha rilevato come tali proposte fossero tuttavia imprecise. L'EACEA ha sottolineato che, se non fosse stata trovata una soluzione accettabile entro 30 giorni di calendario, sarebbe stata costretta a porre fine alla convenzione quadro di

- partenariato reCity ai sensi del punto II.12.2, secondo comma, lettera b), della convenzione stessa.
- 42 Il 21 dicembre 2011, l'UNIRC ha comunicato all'EACEA la conclusione di un accordo di cooperazione (in prosieguo: il «nuovo accordo di cooperazione») da parte di alcuni partner a pieno titolo della convenzione quadro di consorzio reCity, tra cui l'UNIRC stessa, e che tale accordo non comprendeva alcuno dei membri associati di detta convenzione, tra cui la ricorrente. Tale accordo menzionava il fatto che l'UNIRC aveva ritenuto necessario ridefinire i ruoli all'interno del consorzio iniziale e che alcuni membri avevano acconsentito al nuovo accordo, mentre altri, tra cui la ricorrente, non avevano dato seguito alla proposta dell'UNIRC di concludere un nuovo accordo di partenariato. Era previsto che tale nuovo accordo di cooperazione iniziasse a decorrere dal gennaio 2012. Il punto 1 di detto nuovo accordo indicava che esso sarebbe stato vincolante per le parti dal momento in cui l'EACEA avesse dato il suo consenso.
- 43 Il 5 gennaio 2012, il Tribunale di Catanzaro ha respinto il ricorso presentato dinanzi ad esso dalla ricorrente il 27 ottobre 2011. Esso ha ritenuto, in sostanza, che gli inadempimenti imputati dalla ricorrente all'UNIRC, ovvero il mancato trasferimento delle sovvenzioni o la gestione autonoma delle risorse finanziarie senza il coinvolgimento degli altri membri del consorzio, non costituivano motivi sufficientemente gravi da giustificare la revoca del mandato che era stato conferito all'UNIRC.
- 44 Il 13 gennaio 2012, l'EACEA ha comunicato all'UNIRC la propria decisione di recedere dalla convenzione quadro di partenariato reCity (in prosieguo: la «decisione dell'EACEA»).
- 45 L'EACEA ha innanzitutto constatato come l'UNIRC non avesse adempiuto in maniera soddisfacente gli obblighi assunti in virtù della convenzione quadro di partenariato reCity. Essa ha quindi comunicato all'UNIRC che il nuovo accordo di cooperazione era stato esaminato, conformemente alle sezioni II.A.1 e II.B.1 del manuale, da due esperti indipendenti. Benché di livello molto elevato, questo nuovo accordo non avrebbe tuttavia permesso di soddisfare i criteri qualitativi richiesti per essere selezionato all'esito dell'invito a presentare proposte.
- 46 L'EACEA ha quindi annunciato di porre fine, per i motivi esposti al punto 45 supra, alla convenzione quadro di partenariato reCity con effetto immediato, conformemente ai punti II.12.2, secondo comma, lettera b), di detta convenzione e alle sezioni II.A.1 e II.B.1 del manuale.
- 47 Inoltre, al solo scopo di permettere ai 35 studenti iscritti al Master reCity di concludere il proprio corso di studi, l'EACEA ha aggiunto di avere deciso di non recedere dalla convenzione di sovvenzione specifica reCity iniziale. Ha annunciato pertanto che accettava, conformemente alle sezioni II.A.1 e II.A.2 del manuale, la proposta dell'UNIRC di modificare la composizione del consorzio e il contenuto del Master reCity nei termini proposti nel nuovo accordo di cooperazione e la nuova formula per una durata limitata all'esecuzione della convenzione di sovvenzione specifica reCity iniziale, conclusa per un anno.
- 48 Infine, l'EACEA ha richiamato l'attenzione sul fatto che, conformemente al punto II.2.4 della convenzione quadro di partenariato reCity, l'UNIRC era l'unico soggetto a poter essere ritenuto responsabile nei confronti di terzi e, in particolare, nei confronti degli studenti che dovessero subire danni a causa delle sue inadempienze nell'attuazione del Master reCity.

- 49 Il 13 febbraio 2012, la ricorrente ha proposto dinanzi alla Commissione un ricorso amministrativo contro la decisione dell'EACEA del 13 gennaio 2012. Nel contesto di tale ricorso, essa ha chiesto alla Commissione, innanzitutto, la sospensione dell'esecuzione di detta decisione. Essa ha poi chiesto la sostituzione dell'UNIRC con l'ISIA e l'ingiunzione a proseguire il Master reCity secondo la convenzione di consorzio reCity iniziale. Essa ha infine chiesto l'annullamento di detta decisione e il risarcimento dei danni da essa subiti, stimati in un ammontare complessivo di EUR 15,3 milioni.
- 50 Il 3 marzo 2012, l'EACEA e l'UNIRC hanno firmato un accordo aggiuntivo di modifica della convenzione di sovvenzione specifica reCity (in prosieguo: la «convenzione di sovvenzione specifica reCity modificata»). Nel preambolo di quest'ultimo, si precisa che tale modifica della convenzione di sovvenzione specifica è avvenuta su richiesta dell'UNIRC, beneficiario e organizzazione coordinatrice del Master reCity. Il punto 1 di tale accordo aggiuntivo prevede, come parti contraenti del nuovo accordo di cooperazione, quattro dei sei partner a pieno titolo iniziali, l'ENSAPLAV, l'UPV, l'École nationale d'architecture del Marocco e l'École nationale d'architecture et d'urbanisme di Tunisia e, come programma da realizzare, quello proposto dall'UNIRC all'EACEA nel quadro del nuovo accordo di cooperazione presentato all'EACEA il 21 dicembre 2011. Il punto 4 dell'accordo aggiuntivo prevede peraltro che tutte le disposizioni della convenzione di sovvenzione specifica reCity non interessate da alcuna modifica rimangano in vigore.
- 51 Con decisione del 12 aprile 2012 (in prosieguo: la «decisione impugnata»), la Commissione ha respinto il ricorso amministrativo proposto dalla ricorrente contro la decisione dell'EACEA del 13 gennaio 2012.
- 52 Nella decisione impugnata, dopo aver esposto i fatti della controversia, la Commissione ha, in primo luogo, respinto la domanda della ricorrente di sospensione della decisione dell'EACEA del 13 gennaio 2012. A tal proposito, essa ha ritenuto che la ricorrente non avesse dimostrato la sussistenza del requisito dell'urgenza, necessario per adottare un simile provvedimento.
- 53 In secondo luogo, per quanto concerne la domanda di annullamento della decisione dell'EACEA del 13 gennaio 2012, la Commissione l'ha innanzitutto riqualificata come domanda di modifica, integrale o parziale, di detta decisione, ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 58/2003. Essa ha poi esaminato i cinque motivi dedotti dalla ricorrente.
- 54 In terzo luogo, la Commissione ha respinto la richiesta di risarcimento dei danni avanzata dalla ricorrente, non essendo competente a pronunciarsi su tale domanda ai sensi del regolamento n. 58/2003.
- 55 Durante l'udienza del 12 giugno 2014, la ricorrente ha osservato, in risposta ai quesiti del Tribunale, che era pendente un procedimento arbitrale diretto a determinare l'eventuale risarcimento del danno che l'UNIRC le avrebbe provocato nell'ambito dell'esecuzione del Master reCity.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 56 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 22 giugno 2012, la ricorrente ha introdotto il presente ricorso.

- 57 Con separata istanza depositata nella cancelleria del Tribunale il 21 settembre 2012 l'EACEA ha chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione.
- 58 Con ordinanza separata del 19 dicembre 2012, il presidente dell'Ottava Sezione del Tribunale ha ammesso l'intervento dell'EACEA a sostegno delle conclusioni della Commissione.
- 59 A seguito della modifica della composizione delle sezioni del Tribunale, il giudice relatore è stato assegnato alla Quinta Sezione (nuova composizione), alla quale, di conseguenza, è stata attribuita la presente causa.
- 60 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quinta Sezione) ha deciso di avviare la fase orale del procedimento.
- 61 Le parti sono state sentite nelle loro difese e nelle risposte ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza del 12 giugno 2014.
- 62 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata e, per l'effetto, la decisione dell'EACEA del 13 gennaio 2012;
 - accogliere le sue richieste di adozione di misure di organizzazione del procedimento o mezzi istruttori;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 63 In risposta ai quesiti posti dal Tribunale in udienza, la ricorrente ha ritirato il suo primo capo di conclusioni nella parte in cui chiedeva l'annullamento in via consequenziale della decisione dell'EACEA del 13 gennaio 2012, circostanza di cui è stato preso atto nel verbale d'udienza.
- 64 La Commissione e l'EACEA chiedono che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
 - condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

- 65 A sostegno del proprio ricorso, la ricorrente deduce tre motivi. Il primo motivo verte, in sostanza, su errori e violazioni delle regole in relazione alla sua estromissione dal nuovo consorzio. Il secondo motivo verte, in sostanza, su errori e violazioni in relazione al fatto che l'EACEA non poteva mantenere in vigore, modificandola, la convenzione di sovvenzione specifica reCity una volta esercitato il recesso dalla convenzione quadro di partenariato reCity. Il terzo motivo verte su errori e violazioni in relazione sostanzialmente al fatto che l'EACEA, nel momento in cui è stata messa a conoscenza delle difficoltà insorte tra i membri del consorzio, avrebbe dovuto intimare all'UNIRC di rispettare la divisione dei ruoli e l'attribuzione dei compiti secondo le modalità previste dalla convenzione di consorzio allegata alla convenzione quadro di partenariato reCity.

Sul primo motivo, vertente sulle regole relative alle modalità di modifica dei membri del consorzio

- 66 La ricorrente fa valere che la Commissione ha violato il suo obbligo di motivazione e ha commesso un errore manifesto di valutazione omettendo di constatare che l'EACEA aveva violato le sezioni II.A.1 e II.B.4 del manuale nonché il punto II.12.3 della convenzione quadro di partenariato reCity. Essa ritiene, in sostanza, che l'EACEA abbia violato le norme relative alla sostituzione di membri del consorzio.
- 67 In effetti, secondo la ricorrente, da un lato, sia essa stessa sia i due partner a pieno titolo, vale a dire l'ISIA e il NITH, sarebbero stati estromessi dal consorzio senza che fosse stato chiesto il loro consenso e senza essere stati invitati a partecipare a un nuovo progetto di consorzio, e questo in violazione delle sezioni II.A.1 e II.B.4. del manuale. Dall'altro, le sezioni II.A.1 e II.B.4 del manuale non sarebbero applicabili nel caso di specie in quanto farebbero riferimento a modifiche che possono intervenire nell'ambito dell'attuazione di un programma di Master e non a situazioni «patologiche» in cui l'attuazione di un programma di Master venga a trovarsi in una fase di stallo. In quest'ultimo caso, l'EACEA, conformemente ai punti II.12.2, secondo comma, lettera b), e II.12.3 della convenzione quadro di partenariato reCity, dovrebbe adottare tutte le misure dirette ad assicurare il pieno rispetto delle convenzioni già esistenti, cosa che essa non avrebbe fatto nel caso di specie.
- 68 La Commissione e l'EACEA contestano l'argomento della ricorrente.
- 69 Occorre rilevare, in via preliminare, che, nella decisione impugnata, la Commissione ha ritenuto che, in primo luogo, le sezioni II.B.1 e II.B.4 del manuale richiedessero l'approvazione dei soli partner del consorzio. Orbene, innanzitutto la ricorrente non sarebbe un partner a pieno titolo, bensì un membro associato. Inoltre, il nuovo accordo di cooperazione sarebbe stato sottoscritto dagli altri partner del consorzio. A tal proposito, la Commissione ha rilevato che la ricorrente aveva indicato, al punto 42 del suo ricorso amministrativo, che l'ISIA e il NITH non erano più partner a pieno titolo. In secondo luogo, la Commissione ha ricordato che, in ogni caso, il beneficiario era l'unico soggetto responsabile nei confronti dei membri del consorzio. Per tutte queste ragioni, la Commissione ha concluso che il beneficiario non era tenuto a ottenere l'«approvazione formale» dei suoi ex partner per modificare la composizione del consorzio o il contenuto del programma del Master reCity.
- 70 Nella fattispecie, occorre determinare se, come fa valere sostanzialmente la ricorrente, l'UNIRC, nella sua qualità di beneficiaria, avesse il diritto di proporre all'EACEA di modificare i membri del consorzio senza il previo consenso, innanzitutto, dell'ISIA e del NITH, nella loro qualità di partner a pieno titolo, e, poi, della ricorrente, nella sua qualità di membro associato.
- 71 In primo luogo, occorre constatare che, come rilevano la Commissione e l'EACEA, nessuna disposizione del manuale o della convenzione quadro di partenariato reCity prevede che i partner a pieno titolo debbano dare il loro consenso ad una proposta del beneficiario di modificare la convenzione di consorzio diretta ad escludere da quest'ultima uno o più dei suoi membri iniziali.
- 72 Infatti, la sezione II.A.1 del manuale dispone che la modifica dei membri a pieno titolo costituisce un cambiamento che richiede una modifica ufficiale da parte dell'EACEA della convenzione quadro di partenariato e della convenzione di sovvenzione specifica reCity che

interviene su proposta del beneficiario. In virtù della sezione II di detto manuale, una tale modifica ufficiale viene effettuata dall'EACEA sulla base di una domanda presentata per iscritto dal beneficiario, che deve essere datata e firmata dal rappresentante legale di quest'ultimo o dal coordinatore.

- 73 Ciò premesso, occorre constatare che l'EACEA non ha commesso alcun errore autorizzando, su semplice domanda del beneficiario, una modifica dei membri del consorzio senza che, come fa valere la ricorrente, l'ISIA e il NITH siano stati consultati o abbiano approvato tale modifica.
- 74 L'argomento della ricorrente dev'essere pertanto respinto in quanto infondato.
- 75 In secondo luogo, occorre innanzitutto rilevare che la sezione II.B.4 del manuale prevede che, anche se il cambiamento di un membro associato di una convenzione di consorzio non richiede una modifica ufficiale della convenzione quadro di partenariato e della convenzione di sovvenzione specifica, esso debba essere approvato da tutti i partner a pieno titolo del consorzio «esistente», circostanza che deve essere indicata nella lettera inviata dal beneficiario all'EACEA per notificare detto cambiamento.
- 76 Tuttavia, come sottolineano sostanzialmente e correttamente la Commissione e l'EACEA, occorre constatare nella fattispecie che, poiché il beneficiario ha chiesto all'EACEA il suo consenso per modificare, conformemente alle procedure rispettivamente previste alle sezioni II.A.1 e II.B.1 del manuale, non solo i partner a pieno titolo del consorzio reCity, ma anche il programma del Master reCity, le modifiche proposte non consistevano in un semplice adattamento isolato del consorzio esistente, limitato all'esclusione di uno o più membri associati, ma si risolvevano nell'adozione di un nuovo consorzio i cui membri ed il cui programma di Master reCity differivano da quello precedente.
- 77 Orbene, la modifica dei partner a pieno titolo nella nuova convenzione di consorzio reCity implicava che solo coloro che continuavano a partecipare a detta convenzione dessero il loro consenso sulla questione se e quali membri associati avrebbero continuato eventualmente a partecipare alla sua esecuzione.
- 78 Infatti, emerge esplicitamente dalla sezione II.B.4 del manuale che è a causa del ruolo importante che svolgono i membri associati nella promozione, esecuzione, valutazione e sviluppo di un programma di Master che i partner a pieno titolo devono dare il loro consenso al cambiamento di un membro associato.
- 79 Ne deriva dunque necessariamente che spetta ai soli partner a pieno titolo che continueranno a partecipare all'esecuzione del Master reCity pronunciarsi sull'esclusione di un membro associato, senza che i partner a pieno titolo che non saranno più incaricati della sua esecuzione debbano essere consultati sull'opportunità di includere o escludere membri associati con cui non coopereranno più.
- 80 L'argomento della ricorrente secondo cui essa non poteva essere esclusa dalla convenzione di consorzio senza l'accordo di tutti i membri della convenzione di consorzio iniziale, tra cui quello dell'ISIA e del NITH, deve quindi essere respinto in quanto infondato.
- 81 Non possono essere accolti nemmeno gli altri argomenti dedotti dalla ricorrente a tal proposito.

- 82 In primo luogo, la ricorrente sostiene che le sezioni II.A.1 e II.B.4 del manuale non sono applicabili nel caso di specie in quanto riguardano unicamente modifiche che possono intervenire nell'ambito dell'attuazione di un programma di Master, e non le situazioni «patologiche» in cui l'attuazione di un programma di Master venga a trovarsi in una fase di stallo. Infatti, secondo la ricorrente, l'EACEA avrebbe dovuto, conformemente ai punti II.12.2, secondo comma, lettera b), e II.12.3 della convenzione quadro di partenariato reCity, adottare tutte le misure dirette ad assicurare «la piena ottemperanza degli obblighi [delle parti] già esistenti, il cui contenuto resta invariato», cosa che l'EACEA ha ommesso di fare nella fattispecie.
- 83 Occorre rilevare a tal riguardo che, contrariamente a quanto afferma la ricorrente, i punti II.12.2, secondo comma, lettera b), e II.12.3 della convenzione quadro di partenariato reCity non possono essere interpretati nel senso che l'EACEA non aveva altra scelta nella fattispecie che proseguire la convenzione di sovvenzione specifica reCity iniziale. Infatti, tali disposizioni indicano che l'EACEA può porre fine alle convenzioni che la vincolano al beneficiario, senza indennizzo, quando quest'ultimo non esegua un obbligo sostanziale previsto da dette convenzioni. In tale ipotesi, il beneficiario ha 30 giorni per fornire le sue osservazioni all'EACEA e adottare tutte le misure per garantire che tali obblighi nell'ambito della convenzione di sovvenzione specifica siano adempiuti. Di conseguenza, l'EACEA disponeva, in ogni caso, della facoltà, e non di un obbligo, secondo il punto II.12.2, secondo comma, lettera b), di detta convenzione, di porre fine alla convenzione di sovvenzione specifica reCity qualora il beneficiario non avesse adottato tutte le misure perché quest'ultima venisse eseguita in maniera soddisfacente. Quest'argomento della ricorrente dev'essere pertanto respinto in quanto infondato.
- 84 In secondo luogo, la ricorrente sostiene che, in virtù della sezione VI del manuale, l'EACEA disponeva di poteri di controllo che essa ha ommesso di utilizzare e che le avrebbero consentito di costringerla a risolvere le difficoltà esistenti tra essa e l'UNIRC. Occorre rilevare a tal riguardo che, in virtù della sezione VI del manuale, l'EACEA è tenuta, in sede di attuazione quinquennale di un programma Erasmus Mundus, a procedere almeno una volta a una visita di sorveglianza avente lo scopo di «aiutare ad assicurarsi che problemi seri siano evitati grazie ad una identificazione precoce delle difficoltà che impediscono l'attuazione del progetto». Secondo detta sezione, una visita di sorveglianza presso il beneficiario può avvenire in qualsiasi momento durante l'attuazione del progetto e i suoi obiettivi sono segnatamente quello di verificare lo stato dell'attuazione del progetto, se il progetto sia gestito correttamente e se i partner cooperino.
- 85 Deriva dunque dalla sezione VI del manuale, da un lato, che, anche se l'EACEA doveva procedere a una visita di sorveglianza presso il beneficiario durante l'esecuzione del programma di Master, essa non disponeva invece di alcun potere specifico idoneo a costringere l'UNIRC o la ricorrente a eseguire i loro obblighi conformemente alla convenzione di consorzio. A tal riguardo, basta constatare che, oltre alla riunione da essa organizzata il 12 dicembre 2011 (v. punto 37 supra) e alle lettere, segnatamente del 16 settembre 2011 (v. punto 38 supra), che essa ha inviato al beneficiario e ai membri del consorzio chiedendo loro di trovare una soluzione al loro disaccordo, l'EACEA non disponeva di alcun potere per costringere l'UNIRC o la ricorrente a trovare un siffatto accordo affinché il Master reCity venisse attuato correttamente, se non quello consistente nell'avvertirle che, nel caso in cui le difficoltà incontrate non fossero state risolte, avrebbe posto fine alle convenzioni di cui trattasi. Tale argomento della ricorrente deve pertanto essere respinto in quanto infondato.

- 86 In terzo luogo, l'argomento della ricorrente secondo cui le disposizioni previste alla sezione II del manuale, che consentono modifiche al consorzio, non sono applicabili alla fattispecie, in quanto le modifiche previste da dette disposizioni sarebbero applicabili solo a decorrere dall'attuazione della successiva convenzione di sovvenzione specifica («dalla successiva edizione del corso»), deve parimenti essere respinto in quanto infondato. Infatti, sebbene sia vero a tal proposito che, per quanto riguarda le sole convenzioni quadro di partenariato, il punto 4.5 della guida del programma prevede che le modifiche che le riguardano siano effettive solo a partire dall'anno successivo, emerge tuttavia esplicitamente dalla sezione II del manuale che gli accordi aggiuntivi, salvo il caso in cui sia previsto diversamente, entrano in vigore una volta che i rappresentanti del beneficiario e dell'EACEA li abbiano sottoscritti, vale a dire immediatamente per la convenzione di sovvenzione specifica in corso.
- 87 Da tutte le considerazioni che precedono risulta che la Commissione non è incorsa in un errore di valutazione non dichiarando che l'EACEA aveva violato le sezioni II.A.1 e II.B.4 del manuale nonché il punto II.12.3 della convenzione quadro di partenariato reCity e che non può esserle rimproverato di aver violato il suo obbligo di motivazione a tal riguardo.
- 88 Occorre quindi respingere il primo motivo nel suo complesso in quanto infondato.
- Sul secondo motivo, vertente sulle regole legate al proseguimento della convenzione di sovvenzione specifica reCity nonostante il recesso dalla convenzione quadro di partenariato reCity*
- 89 La ricorrente fa valere una violazione dei punti I.3, II.12.2, secondo comma, lettera b), e II.12.3 della convenzione quadro di partenariato reCity. Essa invoca altresì, a tal riguardo, uno snaturamento, uno sviamento di potere e una violazione dell'obbligo di motivazione.
- 90 La ricorrente sostiene essenzialmente che, se è vero che il punto 1.3.3 della convenzione quadro di partenariato reCity consente che una convenzione di sovvenzione specifica «sopravviva» a una convenzione quadro di partenariato, ciò è solo per garantire che le attività disciplinate da quest'ultima possano essere portate a termine fino alla relativa data di scadenza e non affinché sia autorizzato un nuovo consorzio che applica un nuovo programma di Master, non previsto da nessuna convenzione quadro di partenariato e non conforme ai requisiti dell'invito a presentare proposte. Peraltro, la decisione di lasciare in vita la convenzione di sovvenzione specifica reCity sarebbe contraria non soltanto agli interessi degli studenti, che hanno subito una modifica sostanziale del contenuto del Master reCity, ma anche a quelli dei candidati all'invito a presentare proposte le cui offerte sono state scartate.
- 91 La Commissione e l'EACEA contestano tale argomentazione. Da un lato, la Commissione si interroga sull'interesse della ricorrente a far valere l'illegittimità del comportamento dell'EACEA. Dall'altro, la Commissione e l'EACEA ritengono che tale motivo sia infondato in quanto quest'ultima non ha commesso alcuna violazione delle disposizioni invocate dalla ricorrente.
- 92 Nella decisione impugnata, la Commissione ha ricordato che la ricorrente aveva fatto valere dinanzi ad essa la violazione da parte della l'EACEA della sezione III.B del manuale decidendo di proseguire l'attuazione della convenzione di sovvenzione specifica reCity iniziale nonostante il recesso dalla convenzione quadro di partenariato reCity. A tal proposito, essa ha sostanzialmente ritenuto che nessuna disposizione della convenzione quadro di partenariato reCity o del manuale prevedesse l'obbligo di porre un termine ad una convenzione di sovvenzione specifica in caso di cessazione della convenzione quadro di

partenariato. Al contrario, a suo avviso, l'EACEA dispone di un certo margine discrezionale a tal proposito, come emergerebbe dai punti II.12.4 e I.3.3 della convenzione quadro di partenariato reCity.

- 93 In primo luogo, occorre constatare, come fa la Commissione nella decisione impugnata, che, anche se emerge segnatamente dalla sezione III.B del manuale che le convenzioni di sovvenzione specifiche possono essere sottoscritte solo nell'ambito dell'attuazione di una convenzione quadro di partenariato, tuttavia nessuna disposizione del manuale, della convenzione quadro di partenariato reCity o della convenzione di sovvenzione specifica reCity osta a che l'EACEA porti a termine, successivamente al recesso da una convenzione quadro di partenariato, una convenzione di sovvenzione specifica che sia stata oggetto di modifiche.
- 94 In secondo luogo, occorre rilevare che la Commissione ha correttamente ritenuto che l'EACEA avesse la facoltà decidere che la convenzione di sovvenzione specifica reCity poteva continuare a produrre effetti dopo il recesso dalla convenzione quadro di partenariato reCity, poiché dal punto I.3.3 di detta convenzione quadro risulta che l'EACEA dispone di un certo margine discrezionale per determinare se occorra porre fine o meno a una convenzione di sovvenzione specifica. Infatti, detto punto indica quanto segue:
- «Le convenzioni di sovvenzione specifiche devono essere sottoscritte prima della data di scadenza della convenzione quadro. Quando le azioni sono condotte dopo la data soprammenzionata, le disposizioni della convenzione quadro continuano ad applicarsi all'esecuzione delle convenzioni di sovvenzione specifiche corrispondenti».
- 95 Dal punto I.3.3 della convenzione quadro di partenariato reCity deriva quindi, perlomeno implicitamente, che detta convenzione non esclude che una convenzione di sovvenzione specifica possa continuare a produrre effetti dopo la cessazione della convenzione quadro di partenariato che ne costituisce il supporto.
- 96 Da una parte, contrariamente a quanto fa valere la ricorrente, occorre rilevare a tal riguardo che nessuna disposizione del manuale o della convenzione quadro di partenariato reCity, e in particolare il suo punto I.3.3, porta a distinguere le situazioni in cui gli effetti della convenzione di sovvenzione specifica proseguono a seconda della circostanza che la convenzione quadro di partenariato sia giunta a scadenza o che vi sia stato un recesso da parte dall'EACEA o del beneficiario.
- 97 D'altra parte, emerge dal punto II.12.2, primo comma, della convenzione quadro di partenariato reCity che nel caso in cui l'EACEA receda da detta convenzione, essa deve adempiere gli obblighi risultanti dall'attuazione delle convenzioni di sovvenzione specifiche che sono entrate in vigore prima di detto recesso. Tale disposizione prevede, dunque, esplicitamente la possibilità che l'esecuzione di una convenzione di sovvenzione specifica reCity prosegua sino al suo termine dopo il recesso dalla convenzione quadro di partenariato reCity. Contrariamente a quanto afferma la ricorrente, è indifferente a tal proposito che, nella fattispecie, l'EACEA abbia esercitato il recesso da tale convenzione non sulla base di tale disposizione, ma sul fondamento del punto II.12.2, secondo comma, lettera b), della convenzione di cui trattasi. Infatti, anche se non è applicabile nella fattispecie, il punto II.12.2, primo comma, di detta convenzione stabilisce che vi sono situazioni in cui una convenzione di sovvenzione specifica è mantenuta in essere dopo il recesso da una convenzione quadro di partenariato.

- 98 Gli altri argomenti sollevati dalla ricorrente a tal proposito non possono inficiare quanto constatato ai punti da 93 a 97 supra.
- 99 Innanzitutto, la ricorrente sostiene che, se è vero che il punto 1.3.3 della convenzione quadro di partenariato reCity consente che una convenzione di sovvenzione specifica «sopravviva» alla convenzione quadro di partenariato reCity, ciò è solo per garantire che le attività disciplinate da quest'ultima possano essere portate a termine fino alla data di scadenza e non affinché sia autorizzato un nuovo consorzio che applichi un nuovo programma di Master, il quale, oltre a non essere previsto da nessuna convenzione quadro di partenariato, non sarebbe nemmeno conforme ai requisiti dell'invito a presentare proposte. Tale argomento deve tuttavia essere respinto in quanto infondato. Infatti, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, né il punto 1.3.3 della convenzione quadro di partenariato reCity né nessun'altra disposizione di detta convenzione quadro o del manuale, e in particolare la sezione II di detto manuale, che verte segnatamente sulle modifiche delle convenzioni specifiche di sovvenzione, vieta all'EACEA di approvare modifiche di una convenzione di sovvenzione specifica dopo la cessazione di una convenzione quadro di partenariato ad essa afferente.
- 100 La ricorrente fa poi valere che, contrariamente a quanto afferma la Commissione nella decisione impugnata, la decisione di proseguire la convenzione di sovvenzione specifica reCity modificata, che offrirebbe un Master di qualità inferiore a quello autorizzato nella convenzione quadro di partenariato reCity, nuoce agli studenti del Master reCity e crea una discriminazione nei confronti dei partecipanti all'invito a presentare proposte che sono stati estromessi a causa della qualità insufficiente delle loro proposte. Quest'argomento dev'essere respinto in quanto inoperante. Infatti, la circostanza che il Master reCity sia, in applicazione della convenzione di sovvenzione specifica reCity modificata, di qualità inferiore a quello inizialmente previsto è priva di nesso con la questione se l'EACEA avesse il diritto di modificarla dopo la cessazione della convenzione quadro di partenariato reCity.
- 101 Infine, gli argomenti della ricorrente secondo cui il punto II.12.2 della convenzione quadro di partenariato reCity impone all'EACEA di ottemperare ai suoi eventuali obblighi, come risultanti dalle convenzioni di sovvenzione specifiche prima del recesso da detta convenzione quadro di partenariato, devono essere respinti in quanto infondati. Infatti nessuno di detti argomenti può inficiare la constatazione, esposta al punto 93 supra, secondo cui la convenzione quadro di partenariato reCity non esclude che una convenzione di sovvenzione specifica possa essere modificata e condotta a termine dopo il recesso dalla convenzione quadro di partenariato.
- 102 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre constatare, innanzitutto, che la Commissione non ha violato il suo obbligo di motivazione quanto alle ragioni per cui essa ha ritenuto che la decisione dell'EACEA del 13 gennaio 2012 di recedere dalla convenzione quadro di partenariato reCity non avesse privato la convenzione di sovvenzione specifica reCity dei suoi effetti, inoltre, che i punti I.3.3, II.12.2, secondo comma, lettera b), e II.12.3 della convenzione quadro di partenariato reCity non sono stati violati e, infine, che la ricorrente non ha dimostrato l'esistenza di un qualsiasi snaturamento dei fatti o di uno sviamento di potere.
- 103 Il secondo motivo deve essere respinto in quanto infondato, senza che occorra di conseguenza pronunciarsi sull'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione relativa all'assenza di un interesse della ricorrente a dedurre detto motivo.

Sul terzo motivo, relativo all'assenza, nella decisione dell'EACEA del 13 gennaio 2012, di un ordine all'UNIRC di rispettare la divisione dei ruoli e l'attribuzione dei compiti previste dalla convenzione di consorzio reCity

104 Il terzo motivo deve essere diviso in due parti.

Sulla prima parte del terzo motivo, relativa al fatto che l'EACEA avrebbe dovuto imporre all'UNIRC di rispettare la divisione dei ruoli e l'attribuzione dei compiti previste dalla convenzione di consorzio reCity

105 La ricorrente fa valere che la Commissione è incorsa in un errore manifesto di valutazione e ha violato il suo obbligo di motivazione. La Commissione avrebbe dovuto constatare che l'EACEA aveva l'obbligo di imporre all'UNIRC di rispettare la divisione dei ruoli e l'attribuzione dei compiti previste dalla convenzione di consorzio reCity a partire dal momento in cui l'UNIRC, in data 6 settembre 2011, l'aveva informata delle difficoltà sorte con la ricorrente. Un tale obbligo a carico dell'EACEA risulterebbe dal fatto che, ai sensi della convenzione di consorzio reCity, che costituirebbe parte integrante della convenzione quadro di partenariato reCity, tutte le decisioni relative al programma di Master reCity così come le eventuali modifiche della convenzione di consorzio reCity avrebbero dovuto essere deliberate dagli organi direttivi della ricorrente. In tali condizioni, l'EACEA non era legittimata, in particolare, a prendere in considerazione una nuova proposta di progetto di Master reCity, presentata dall'UNIRC, senza che detta proposta fosse stata approvata dalla ricorrente.

106 La Commissione e l'EACEA osservano che, conformemente alla giurisprudenza, i contratti conclusi tra la Commissione e soggetti di diritto privato vincolano unicamente le parti contrattuali, senza attribuire diritti o doveri a soggetti terzi estranei a tale rapporto contrattuale. La ricorrente non avrebbe peraltro dimostrato il suo vero interesse ad agire nel presente procedimento. Infine, nessuna disposizione della convenzione quadro di partenariato avrebbe autorizzato l'EACEA a pronunciarsi sulle varie responsabilità dei membri del consorzio.

107 Occorre rilevare, in via preliminare, che, come emerge dalla sezione III.H del manuale relativa alla «gestione del consorzio», «il beneficiario è l'unico responsabile per i rapporti tra i partner, in particolare per quanto riguarda la ripartizione della sovvenzione tra il medesimo e i partner». Come riconosce poi la ricorrente, l'EACEA non è parte della convenzione di consorzio reCity. Peraltro, essa non dispone di alcun potere specifico, previsto nella convenzione quadro di partenariato e nella convenzione di sovvenzione specifica reCity, tale da consentirle di costringere l'UNIRC o, eventualmente, la ricorrente a rispettare gli obblighi previsti in tale convenzione di consorzio, sempre che, segnatamente, l'UNIRC avesse avuto l'obbligo di conformarsi alle decisioni prese dagli organi direttivi della ricorrente. Occorre infine rilevare che, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, il fatto che la convenzione di consorzio reCity sia stata allegata alla convenzione quadro di partenariato reCity o che essa abbia svolto un ruolo importante nell'elaborazione del programma di Master reCity non può avere la conseguenza giuridica che l'EACEA sia una parte di detta convenzione di consorzio o che la ricorrente diventi parte della convenzione quadro di partenariato reCity.

108 Ciò premesso, la ricorrente non ha dimostrato né che la Commissione fosse venuta meno al suo obbligo di motivazione né che avesse commesso un errore di valutazione non constatando che l'EACEA era tenuta ad imporre all'UNIRC di rispettare la divisione dei ruoli e l'attribuzione dei compiti previste dalla convenzione di consorzio reCity.

109 La prima parte del terzo motivo deve quindi essere respinta in quanto infondata, senza che occorra pronunciarsi sulle eccezioni di irricevibilità sollevate dalla Commissione e dall'EACEA unicamente nell'ambito di questo solo motivo, relative all'insussistenza di un diritto, per la ricorrente, di invocare disposizioni di contratti di cui essa non è parte e al suo interesse ad agire.

Sulla seconda parte del terzo motivo, relativa ad uno sviamento di potere e a una violazione dei principi di buona amministrazione, di proporzionalità e di tutela del legittimo affidamento

110 La ricorrente sostiene che il comportamento dell'EACEA, consistente nell'estromettere alcuni membri dalla convenzione di consorzio reCity iniziale, ha costituito un sviamento di potere oltre a violare i principi, in primo luogo, di buona amministrazione, non essendo stati considerati tutti gli elementi specifici della fattispecie, in secondo luogo, di proporzionalità, non essendo state adottate soluzioni meno lesive degli interessi dei soggetti coinvolti, in terzo luogo, di tutela del legittimo affidamento, tenuto conto della legittima aspettativa che la ricorrente poteva avere quanto alla prosecuzione del progetto per una durata di cinque anni, e che tali violazioni sono state ignorate dalla Commissione nell'esercizio del suo potere di controllo di legittimità degli atti dell'EACEA.

111 La Commissione e l'EACEA contestano gli argomenti della ricorrente.

112 In primo luogo, e a titolo generale, basti rilevare a tal riguardo che, poiché nell'ambito dei primi due motivi esaminati supra è stato constatato che l'EACEA aveva approvato, senza incorrere in errore alcuno, la convenzione di sovvenzione specifica reCity, conformemente alle disposizioni del manuale e delle convenzioni che la vincolavano al l'UNIRC, l'esercizio da parte dell'EACEA dei suoi diritti non poteva, di per sé, costituire uno sviamento di potere o integrare una violazione dei principi di buona amministrazione, di proporzionalità e di tutela del legittimo affidamento.

113 In secondo luogo, e più specificamente, innanzitutto, quanto all'asserito sviamento di potere invocato dalla ricorrente, emerge da una costante giurisprudenza che esso si configura quando un'istituzione ha adottato un atto allo scopo esclusivo, o quantomeno determinante, di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati o di eludere una procedura appositamente prevista dai Trattati per far fronte alle circostanze in cui essa si trova (v. sentenza del 15 maggio 2008, Spagna/Consiglio, C-442/04, Racc. pag. I-3517, punto 49 e la giurisprudenza ivi citata). Nella fattispecie, è giocoforza constatare che la ricorrente non deduce alcun argomento o prova tesi a dimostrare che la decisione dell'EACEA del 13 gennaio 2012 sia stata adottata per uno scopo diverso da quello di applicare le disposizioni del manuale e delle convenzioni che la vincolavano all'UNIRC.

114 Occorre poi rilevare che, da un lato, tenuto conto delle circostanze della fattispecie, l'EACEA si è conformata ai principi di buona amministrazione e di proporzionalità assicurandosi, con la sua decisione, che, conformemente agli obiettivi dei programmi Erasmus Mundus, ricordati ai punti 3 e 4 supra e di cui essa deve garantire la realizzazione, gli studenti che avevano iniziato il Master ReCity potessero effettivamente terminarlo e beneficiare di tale diploma.

115 Occorre infine constatare che l'EACEA non ha violato il principio della tutela del legittimo affidamento. Infatti, la ricorrente non poteva validamente avvalersi di alcuna assicurazione precisa da parte dell'EACEA sul fatto che essa avrebbe partecipato a detto programma per i cinque anni della convenzione di partenariato reCity, anche se fossero insorte difficoltà nell'applicazione della convenzione di consorzio.

- 116 Alla luce delle considerazioni che precedono, la ricorrente non può fondatamente sostenere che la decisione impugnata è illegittima in quanto la Commissione ha ommesso di constatare lo sviamento di potere e le violazioni dedotte.
- 117 Pertanto, la seconda parte del terzo motivo, il terzo motivo e il ricorso nel suo complesso devono essere respinti in quanto infondati, senza che occorra pronunciarsi sulle eccezioni di irricevibilità sollevate dall'EACEA e dalla Commissione, esposte al punto 106 supra e riguardanti, in sostanza, oltre al terzo motivo, il ricorso nel suo complesso.

Sulle spese

- 118 Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la ricorrente è rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese, conformemente alle conclusioni della Commissione.
- 119 In virtù dell'articolo 87, paragrafo 4, del regolamento di procedura, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. Poiché l'articolo 1 di detto regolamento prevede che, ai fini dell'applicazione del regolamento medesimo, il termine «istituzioni» includa anche gli organi o gli organismi creati segnatamente da un atto emanato per l'attuazione dei Trattati, occorre condannare l'EACEA a sopportare le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **La FIS'D – Formazione integrata superiore del design sopporterà le proprie spese nonché quelle della Commissione europea.**
- 3) **L'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA) sopporterà le proprie spese.**

Dittrich

Schwarcz

Tomljenović

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 6 novembre 2014.

Firme

Contesto normativo

Fatti

Procedimento e conclusioni delle parti

In diritto

Sul primo motivo, vertente sulle regole relative alle modalità di modifica dei membri del consorzio

Sul secondo motivo, vertente sulle regole legate al proseguimento della convenzione di sovvenzione specifica reCity nonostante il recesso dalla convenzione quadro di partenariato reCity

Sul terzo motivo, relativo all'assenza, nella decisione dell'EACEA del 13 gennaio 2012, di un ordine all'UNIRC di rispettare la divisione dei ruoli e l'attribuzione dei compiti previste dalla convenzione di consorzio reCity

Sulla prima parte del terzo motivo, relativa al fatto che l'EACEA avrebbe dovuto imporre all'UNIRC di rispettare la divisione dei ruoli e l'attribuzione dei compiti previste dalla convenzione di consorzio reCity

Sulla seconda parte del terzo motivo, relativa ad uno sviamento di potere e a una violazione dei principi di buona amministrazione, di proporzionalità e di tutela del legittimo affidamento

Sulle spese

* Lingua processuale: l'italiano.

