Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata)

11 dicembre 2024*

«Clausola compromissoria – Convenzione di sovvenzione riguardante il progetto TTD.EU ("European Quality Wines: Taste the Difference") – Azioni di informazione e di promozione di prodotti agricoli realizzate nel mercato interno e nei paesi terzi – Sospensione della convenzione di sovvenzione – Sospetti di frode nell'ambito di un'indagine penale relativa a un'altra convenzione di sovvenzione – Responsabilità contrattuale»

Nella causa T-440/22,

**Unione Italiana Vini Servizi Soc. coop. arl (UIV Servizi)**, con sede in Milano (Italia), rappresentata da B. Bonafini, D. Rovetta e V. Villante, avvocati,

ricorrente,

contro

**Agenzia esecutiva europea per la ricerca (REA)**, rappresentata da S. Payan-Lagrou e V. Canetti, in qualità di agenti, assistite da D. Waelbroeck e A. Duron, avvocati,

convenuta,

IL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata),

composto da O. Porchia (relatrice), presidente, M. Jaeger, L. Madise, P. Nihoul e S. Verschuur, giudici,

cancelliere: P. Cullen, amministratore

vista la fase scritta del procedimento,

in seguito all'udienza del 6 marzo 2024,

vista la domanda di non luogo a statuire presentata dalla REA il 10 settembre 2024,

vista la decisione di riaprire la fase orale del procedimento,

viste le osservazioni della ricorrente sulla domanda di non luogo a statuire depositate presso la cancelleria del Tribunale il 14 ottobre 2024,

* Lingua processuale: l'inglese.

vista le decisioni del 21 ottobre 2024 di riunire al merito la domanda di non luogo a statuire e di chiudere la fase orale del procedimento,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

1 Con il suo ricorso fondato sull'articolo 272 TFUE, l'Unione Italiana Vini Servizi Soc. coop. arl (UIV Servizi), ricorrente, chiede, in primo luogo, di dichiarare l'invalidità della decisione della REA di sospendere la convenzione di sovvenzione n. 874904 riguardante il progetto intitolato «European Quality Wines: Taste the Difference – TTD.EU», contenuta nella lettera della REA del 2 maggio 2022 (in prosieguo: la «lettera di conferma della sospensione»); in secondo luogo, di ordinare alla REA di revocare la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU e, in terzo luogo, di condannare quest'ultima a versarle un risarcimento per il danno materiale e morale che essa asserisce di averne conseguentemente subìto.

## Fatti

2 La ricorrente è un'associazione italiana che rappresenta imprese nel settore vitivinicolo italiano a livello europeo e internazionale dal 1895. Essa offre un'ampia gamma di servizi ai professionisti di tale settore, tra cui servizi di consulenza sui finanziamenti e sui progetti europei.

3 Il 6 dicembre 2019 la ricorrente, in qualità di coordinatore e di beneficiario, e l'associazione spagnola Organización Interprofesional del Vino de España (OIVE), in qualità di beneficiaria, hanno concluso con l'Agenzia esecutiva per i consumatori, la salute, l'agricoltura e la sicurezza alimentare (Chafea) la convenzione di sovvenzione n. 874904 avente ad oggetto la realizzazione di un progetto intitolato «European Quality Wines: Taste the Difference – TTD.EU» diretta a promuovere i vini italiani e spagnoli sui mercati della Cina e degli Stati Uniti (in prosieguo: la «convenzione di sovvenzione TTD.EU»). A decorrere dal 1º aprile 2021 la REA è stata incaricata dell'esecuzione delle azioni svolte dalla Chafea.

4 La convenzione di sovvenzione TTD.EU si inseriva nell'ambito dell'invito a presentare proposte del 15 gennaio 2019 per sovvenzioni per azioni di informazione e di promozione riguardanti i prodotti agricoli realizzate nel mercato interno e nei paesi terzi a norma del regolamento (UE) n. 1144/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2019, C 18, pag. 4).

5 Ai sensi dell'articolo 3 della convenzione di sovvenzione TTD.EU, essa aveva una durata di 36 mesi a decorrere dal 1º marzo 2020.

6 Con lettera del 16 aprile 2020, l'OIVE ha informato la ricorrente che intendeva porre fine alla sua partecipazione alla convenzione di sovvenzione TTD.EU a partire dal 1º marzo 2020.

7 Con lettera del 29 maggio 2020, la ricorrente ha chiesto alla Chafea, da un lato, che venisse redatto un addendum alla convenzione di sovvenzione TTD.EU al fine di constatare la risoluzione di detta convenzione da parte dell'OIVE e, dall'altro, che venisse aggiunta la Promotora d'Exportacions Catalanes, SA (Prodeca) quale beneficiaria. Detto addendum è stato stipulato con la Chafea il 6 luglio 2020.

8 Tra il 24 aprile e il 1º novembre 2020 e tra il 18 gennaio e il 22 maggio 2021, il progetto è stato sospeso sulla base dell'articolo 35 della convenzione di sovvenzione TTD.EU a causa della pandemia da COVID-19.

9 Nel febbraio 2021 è stata ultimata la selezione, da parte della ricorrente, dell'organo esecutivo del progetto oggetto della convenzione di sovvenzione TTD.EU, responsabile dell'esecuzione delle azioni volte a conseguire gli obiettivi di tale progetto. La Ópera Business Dreams SLU si è aggiudicata il contratto per l'esecuzione delle azioni di detto progetto.

10 Il 28 luglio 2021 la ricorrente ha informato la REA sul portale dei partecipanti che, il 27 maggio 2021, la Guardia di Finanza di Milano (Italia) aveva condotto un audit presso di essa sulla base di un mandato di perquisizione e sequestro emesso dalla Procura della Repubblica italiana presso il Tribunale di Milano (Italia) il 24 maggio 2021. Tale audit è stato effettuato nell'ambito di un procedimento penale avviato a livello nazionale contro l'amministratore delegato della ricorrente, il direttore finanziario della ricorrente e il consulente esterno per la ricorrente nonché per la Veronafiere SpA per sospette frodi (in prosieguo: l'«indagine penale»). Peraltro, tale audit avente ad oggetto la convenzione di sovvenzione n. 826012, di cui la ricorrente è coordinatrice e beneficiaria, vale a dire la convenzione «Native Grapes Academy – NGA» (in prosieguo: la «convenzione di sovvenzione NGA»), si sarebbe concentrato sul rapporto contrattuale tra la Veronafiere e la ricorrente e sulla coesistenza di due contratti principali tra queste due società.

11 Il 6 agosto 2021 si è tenuta una riunione in videoconferenza (in prosieguo: la «riunione in videoconferenza del 6 agosto 2021») tra la ricorrente e la responsabile incaricata della convenzione di sovvenzione TTD.EU in seno alla REA, nel corso della quale la ricorrente ha fornito più ampie informazioni relative all'indagine penale. In tale occasione, la responsabile della convenzione di sovvenzione TTD.EU in seno alla REA avrebbe osservato, secondo la ricorrente, che, poiché l'indagine penale riguardava una convenzione di sovvenzione distinta, ossia la convenzione di sovvenzione NGA, essa non riteneva necessario adottare una misura riguardante l'esecuzione della convenzione di sovvenzione TTD.EU, che poteva quindi proseguire la sua normale esecuzione.

12 A seguito della riunione in videoconferenza del 6 agosto 2021, la REA ha trasmesso all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) le informazioni fornite dalla ricorrente. Con nota del 13 gennaio 2022, la REA è stata informata del fatto che, il 7 dicembre 2021, l'OLAF aveva avviato un'indagine riguardante accuse di frode e altre irregolarità nell'attuazione delle convenzioni di sovvenzione concluse dalla ricorrente, dalla Veronafiere e da altri enti con l'Unione europea, compresa la convenzione di sovvenzione TTD.EU (in prosieguo: l'«indagine dell'OLAF»). Peraltro, in tale nota, si indicava che nessuna misura amministrativa preventiva era stata presa in considerazione nella fase dell'avvio dell'indagine.

13 Il 27 gennaio 2022 la Procura europea, Ufficio di Milano, ha chiesto al giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano una proroga di sei mesi del termine per le indagini preliminari.

14 Con lettera del 23 febbraio 2022 [rif. Ares (2022) 1381304] (in prosieguo: la «lettera di preinformazione»), la REA ha comunicato alla ricorrente la sua intenzione di sospendere la convenzione di sovvenzione TTD.EU sulla base dell'articolo 33.2 di detta convenzione. In tale lettera, la REA ha indicato quanto segue:

«[S]ulla base delle informazioni ricevute secondo le quali la Vostra organizzazione è oggetto di un'indagine penale in Italia a causa di un sospetto di frode, riteniamo che l'esecuzione [della convenzione di sovvenzione TTD.EU] non possa proseguire e debba essere sospesa in attesa che la situazione sia chiarita».

15 Il 22 marzo 2022 la ricorrente ha presentato le sue osservazioni in risposta alla lettera di preinformazione. Essa ha fatto valere, in particolare, che, in quanto persona giuridica, non era coinvolta in alcun procedimento penale e che l'indagine penale menzionata dalla REA riguardava due dei suoi dipendenti.

16 Con la lettera di conferma della sospensione, la REA ha confermato di voler sospendere la convenzione di sovvenzione TTD.EU a decorrere dall'8 maggio 2022 e ha respinto le osservazioni presentate dalla ricorrente indicando, in particolare, che la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU era fondata sull'articolo 33.2.1, lettera a), di tale convenzione di sovvenzione. Infatti, secondo la REA, le persone fisiche sottoposte all'indagine penale erano autorizzate a rappresentare la ricorrente o a prendere decisioni in suo nome, il che, in applicazione dell'articolo 33.2.1, lettera a), della convenzione di sovvenzione TTD.EU, giustificava la sospensione di tale convenzione. Inoltre, a tal riguardo, la REA ha precisato che, anche se l'indagine penale era ancora in corso e che, all'epoca, non vi era alcuna prova di irregolarità o di frodi, essa, al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, poteva sospendere la convenzione di sovvenzione TTD.EU in caso di sospetti di frode, come indicato in detta disposizione.

17 Con messaggio di posta elettronica del 6 maggio 2022, la ricorrente ha chiesto che si tenesse una riunione a Bruxelles (Belgio) con la REA per discutere della lettera di conferma della sospensione e tentare di trovare una composizione amichevole.

18 Il 24 maggio 2022, nell'ambito dell'indagine dell'OLAF (v. punto 12 *supra*), è stato effettuato un controllo sul posto presso i locali della ricorrente, in Italia, al fine di verificare se essa avesse commesso irregolarità nell'ambito di progetti finanziati dall'Unione, tra i quali il progetto oggetto della convenzione di sovvenzione TTD.EU.

19 Il 25 maggio 2022 la REA ha sospeso la scadenza di pagamento sulla base dell'articolo 31.1, lettera c), della convenzione di sovvenzione TTD.EU, a causa di un dubbio in merito all'ammissibilità dei costi dichiarati nei conti annuali, che richiedevano controlli, revisioni, audit o indagini supplementari.

20 Con messaggio di posta elettronica del 30 maggio 2022, la REA ha declinato la richiesta di riunione formulata dalla ricorrente (v. punto 17 *supra*), a causa del fatto che, essendo in corso l'indagine dell'OLAF, essa non era in grado di discutere questioni concrete riguardanti la sospensione della convenzione TTD.EU o l'indagine stessa dell'OLAF.

21 Il 12 luglio 2022 la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

**Fatti e procedimento successivi alla presentazione del ricorso**

22 Il 12 luglio 2022 la Procura europea, Ufficio di Milano, ha chiesto al giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Verona (Italia) il sequestro preventivo dell'importo di EUR 2 085 810,96 nei confronti della ricorrente. Il 13 settembre 2022 il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Verona ha accolto tale domanda e ha disposto il sequestro preventivo dell'importo di EUR 2 085 810,96 nei confronti della ricorrente e, nell'ipotesi in cui il sequestro di tale importo risultasse impossibile, il sequestro di beni appartenenti alla ricorrente, fino a concorrenza di tale importo.

23 Con lettera del 23 settembre 2022, la ricorrente ha presentato al Tribunale di Verona un'istanza di riesame del sequestro preventivo disposto da tale medesimo tribunale.

24 Il 2 febbraio 2023 il procuratore della Corte dei conti (Italia) della Regione Lombardia ha chiesto un sequestro conservativo dei beni e dei conti bancari della ricorrente al fine di tutelare i fondi dell'Unione nell'ambito della convenzione di sovvenzione NGA. Con decreto fuori udienza n. 2/2023 del 13 febbraio 2023, il giudice della Corte dei conti della Regione Lombardia ha autorizzato il sequestro per un importo di EUR 2,085 milioni, in attesa della conferma o della modifica dell'ordinanza, al termine di un'udienza prevista per il 16 marzo 2023. Avendo la ricorrente pagato tale importo, il 23 febbraio 2023, l'ordinanza di sequestro della Corte dei conti della Regione Lombardia è stata revocata e il procedimento è stato chiuso.

25 In risposta a una misura di organizzazione del procedimento proposta dal Tribunale, le parti hanno confermato, in udienza, che l'indagine dell'OLAF era stata chiusa il 12 dicembre 2022. A tal riguardo, le parti hanno altresì precisato che, sulla base delle conclusioni di tale indagine, l'OLAF aveva inviato alla REA raccomandazioni finanziarie, la cui attuazione, per quanto riguarda la convenzione di sovvenzione TTD.EU, non aveva dato luogo, alla data dell'udienza, a misure di esecuzione.

26 Il 10 settembre 2024 la REA ha presentato una domanda di non luogo a statuire nella quale ha informato il Tribunale della revoca della sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU. In tale contesto, la REA ha prodotto la lettera del 13 maggio 2024, con la quale aveva informato la ricorrente del fatto che, a seguito dell'analisi delle conclusioni dell'indagine dell'OLAF e del recente esito dell'indagine penale, la sospensione di detta convenzione di sovvenzione poteva essere revocata.

27 In seguito alla riapertura della fase orale del procedimento, il 14 ottobre 2024 la ricorrente ha depositato le sue osservazioni sulla domanda di non luogo a statuire della REA. In tali osservazioni, pur confermando la revoca della sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU e la ripresa dell'esecuzione di quest'ultima, essa si è opposta a detta domanda di non luogo a statuire per diversi motivi.

28 In primo luogo, la ricorrente sostiene che la domanda di non luogo a statuire è stata presentata dalla REA molto tardi, cosicché essa deve essere respinta in quanto irricevibile.

29 In secondo luogo, la ricorrente fa valere che, sebbene la REA abbia «formalmente» revocato la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU, essa segnala ormai «ostacoli tecnici» alla sua concreta attuazione. Inoltre, a tal riguardo, la ricorrente sottolinea che la «riattivazione»

formale della convenzione di sovvenzione TTD.EU da parte della REA costituisce un'ammissione dell'erroneità della sua sospensione iniziale, tanto più che, tutte le circostanze della presente causa sono rimaste immutate dall'inizio.

30 In terzo luogo, la ricorrente sostiene che, anziché presentare una domanda di non luogo a statuire al Tribunale, la REA avrebbe potuto contattarla per discutere in anticipo della ripresa della convenzione di sovvenzione TTD.EU e delle sue implicazioni per il caso di specie. Agendo senza informarla preventivamente, la REA avrebbe agito in malafede.

31 In quarto luogo, la ricorrente ritiene di avere interesse a che il Tribunale si pronunci sulla domanda di risarcimento e, pertanto, si pronunci sulla questione se la sospensione iniziale della convenzione di sovvenzione TTD.EU fosse o meno legittima. Il riconoscimento da parte del Tribunale dell'illegittimità della sospensione costituirebbe di per sé un interesse ad agire e una forma essenziale di risarcimento sotto forma di ripristino della reputazione della ricorrente sul mercato del vino.

## Conclusioni delle parti

32 La ricorrente chiede, in sostanza, nell'ultima fase delle sue memorie, che il Tribunale voglia:

– dichiarare l'invalidità della decisione di sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU, contenuta nella lettera di conferma della sospensione;

– ordinare alla REA di revocare la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU;

– condannare la REA a versarle l'importo di EUR 500 000 a titolo di risarcimento danni;

– constatare che il ricorso conserva un oggetto;

– condannare la REA alle spese.

33 La REA chiede, in sostanza, nell'ultima fase delle sue memorie, che il Tribunale voglia:

– constatare che non vi è più luogo a statuire sul ricorso;

– in subordine, respingere il ricorso in quanto in parte irricevibile e integralmente infondato;

– condannare la ricorrente alle spese.

## In diritto

### *Sulla clausola compromissoria*

34 L'articolo 41.2, primo comma, della convenzione di sovvenzione TTD.EU contiene una clausola compromissoria ai sensi dell'articolo 272 TFUE, che attribuisce al Tribunale e, su impugnazione, alla Corte, una competenza esclusiva a conoscere di qualsiasi controversia relativa all'interpretazione, all'applicazione o alla validità di detta convenzione che non possa essere oggetto di una composizione amichevole.

### *Sul diritto applicabile*

35 Qualora si ricorra al Tribunale nel contesto di una clausola compromissoria ai sensi dell'articolo 272 TFUE, il Tribunale deve risolvere la controversia sulla base del diritto sostanziale applicabile al contratto (v., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 1986, Commissione/Zoubek, 426/85, EU:C:1986:501, punto 4).

36 Nel caso di specie, in forza della clausola di diritto applicabile inserita all'articolo 41.1 della convenzione di sovvenzione TTD.EU, il contratto è disciplinato dal diritto dell'Unione applicabile, integrato se necessario dal diritto belga.

37 Ne consegue che, come confermato dalle parti in udienza, la convenzione di sovvenzione TTD.EU è disciplinata dalle pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione, ossia, in particolare, dal Trattato FUE e dal 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; in prosieguo: il «regolamento finanziario»).

38 Inoltre, occorre precisare che, quando le istituzioni, gli organi o gli organismi dell'Unione eseguono un contratto, essi restano soggetti agli obblighi a essi incombenti in forza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e dei principi generali del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 16 luglio 2020, ADR Center/Commissione, C-584/17 P, EU:C:2020:576, punto 86). Pertanto, se le parti decidono, nel loro contratto, tramite una clausola compromissoria, di attribuire al giudice dell'Unione la competenza a conoscere delle controversie relative a tale contratto, detto giudice sarà competente, indipendentemente dal diritto applicabile stabilito nel suddetto contratto, ad esaminare eventuali violazioni della Carta e dei principi generali del diritto dell'Unione (sentenza del 16 luglio 2020, Inclusion Alliance for Europe/Commissione, C-378/16 P, EU:C:2020:575, punto 81).

39 Inoltre, al fine di colmare una lacuna nelle clausole contrattuali o nelle disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione, la convenzione di sovvenzione TTD.EU è disciplinata dal diritto nazionale indicato nella convenzione, ossia, nel caso di specie, dal diritto belga.

40 Pertanto, occorre precisare le norme che disciplinano l'esecuzione e l'interpretazione dei contratti nel diritto belga quale era in vigore al momento della conclusione e dell'esecuzione della convenzione di sovvenzione TTD.EU.

41 L'articolo 1134 del codice civile belga stabilisce, al suo primo comma, che gli «accordi stipulati secondo la legge hanno forza di legge tra le parti contraenti», e, al suo secondo comma, che essi «possono essere risolti solo per mutuo consenso o per le cause ammesse dalla legge».

42 L'articolo 1134, terzo comma, del codice civile belga prevede inoltre che i contratti debbano essere eseguiti secondo buona fede. L'articolo 1135 del medesimo codice stabilisce che «gli accordi obbligano non solo a quanto ivi espressamente previsto, bensì anche a tutte le conseguenze obbligatorie, per loro natura, secondo equità, consuetudine o legge».

43 Per quanto riguarda l'interpretazione dei contratti, l'articolo 1156 del codice civile belga dispone che occorre «individuare quale sia stata la comune intenzione delle parti, anziché limitarsi al senso letterale dei termini».

44 Inoltre, ai sensi dell'articolo 1157 del codice civile belga, «nel dubbio, le clausole devono interpretarsi nel senso in cui possono avere qualche effetto».

45 Infine, ai sensi dell'articolo 1161 del codice civile belga, «[t]utte le clausole dei contratti si interpretano le une per mezzo delle altre, attribuendo a ciascuna il senso che risulta dall'intero atto» e, ai sensi dell'articolo 1162 del medesimo codice, che sancisce il principio dell'interpretazione *contra proferentem*, «[i]n caso di dubbio, il contratto si interpreta contro colui che ha redatto la clausola obbligatoria e a favore di colui che vi ha aderito».

***Sul primo capo della domanda, diretto a che il Tribunale constati l'invalidità della lettera di conferma della sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU***

46 A sostegno di questo primo capo della domanda, la ricorrente deduce quattro motivi, vertenti rispettivamente:

– il primo, sull'illegittimità della lettera di conferma della sospensione e sull'erronea applicazione dell'articolo 33.2.1, lettera a), della convenzione di sovvenzione TTD.EU;

– il secondo, sulla violazione del principio di proporzionalità;

– il terzo, sull'illegittimità della lettera di conferma della sospensione e sulla mancata applicazione dell'articolo 33.2.1, lettera b), della convenzione di sovvenzione TTD.EU;

– il quarto, vertente sull'inosservanza del principio di buona amministrazione sancito all'articolo 41 della Carta e dei principi generali del diritto dell'Unione della certezza del diritto, della tutela del legittimo affidamento e di proporzionalità nonché dell'obbligo di motivazione di cui all'articolo 296, secondo comma, TFUE.

47 Prima di esaminare detti motivi, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, l'interesse ad agire di una parte ricorrente deve sussistere, alla luce dell'oggetto del ricorso, al momento della presentazione di quest'ultimo, a pena di irricevibilità. Tale oggetto della controversia deve perdurare, così come l'interesse ad agire, fino alla pronuncia della decisione del giudice, pena il non luogo a statuire, il che presuppone che il ricorso possa procurare, con il suo esito, un beneficio alla parte che l'ha proposto (v. sentenza del 7 giugno 2007, Wunenburger/Commissione, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

48 Nel caso di specie, la revoca della sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU (v. punto 26 *supra*), la quale, peraltro, non costituisce una revoca della decisione di sospendere tale convenzione, non è atta a soddisfare la ricorrente, in quanto con il suo ricorso quest'ultima mira a ottenere che il Tribunale si pronunci sulla controversia che la oppone alla REA in ordine all'applicazione della convenzione di sovvenzione TTD.EU e constati l'invalidità della decisione di sospendere detta convenzione. Più precisamente, dato che l'esecuzione della convenzione di sovvenzione TTD.EU è ormai destinata a proseguire, il ricorso può procurare un beneficio alla ricorrente in quanto consente di chiarire l'interpretazione dell'articolo 33.2.1 della convenzione di sovvenzione TTD.EU e di evitare che la presunta violazione si ripeta in futuro.

49 Pertanto, occorre respingere la domanda di non luogo a statuire presentata dalla REA per quanto riguarda il primo capo della domanda.

50 Occorre quindi esaminare anzitutto, e congiuntamente, il primo e il terzo motivo, vertenti sull'illegittimità della lettera di conferma della sospensione, sull'erronea applicazione dell'articolo 33.2.1, lettera a), della convenzione di sovvenzione TTD.EU e sulla mancata applicazione dell'articolo 33.2.1, lettera b), della medesima convenzione di sovvenzione.

51 Con il primo e il terzo motivo, la ricorrente contesta, in sostanza, alla REA di aver violato l'articolo 33.2.1, lettera a), i), della convenzione di sovvenzione TTD.EU poiché, sotto un primo profilo, in quanto persona giuridica, essa non era coinvolta nell'indagine penale, la quale riguardava due dei suoi dipendenti, ossia persone fisiche, che sarebbero, a suo avviso, prive di potere decisionale. Sotto un secondo profilo, tenuto conto del fatto che, al momento della sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU, l'indagine penale si trovava ancora nella fase preliminare, le due persone fisiche interessate dall'indagine penale non potevano essere qualificate come «persone sospettate di frode» ai sensi dell'articolo 33.2.1, lettera a), i), di detta convenzione di sovvenzione. Sotto un terzo profilo, i sospetti di frode non riguardavano la convenzione di sovvenzione TTD.EU, bensì la convenzione di sovvenzione NGA, cosicché la REA avrebbe dovuto fondare la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU sull'articolo 33.2.1, lettera b), di quest'ultima, che corrisponderebbe all'articolo 202, paragrafo 2, del regolamento finanziario, per il quale, tuttavia, le condizioni di applicazione non sarebbero soddisfatte nel caso di specie.

52 Così facendo, la REA avrebbe violato il principio della presunzione di innocenza di cui all'articolo 48, paragrafo 1, della Carta e sarebbe incorsa in un errore manifesto di valutazione dei fatti rilevanti. Essa avrebbe altresì violato il principio di buona fede nell'esecuzione della convenzione di sovvenzione TTD.EU e gli obblighi di informazione preventiva e di «allerta risultati» del diritto belga, il che, peraltro, nella prospettiva del diritto dell'Unione, costituirebbe una violazione dei principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto. Infatti, secondo la ricorrente, durante la riunione in videoconferenza del 6 agosto 2021, la REA le avrebbe indicato che l'indagine penale non aveva alcuna incidenza sulla convenzione di sovvenzione TTD.EU che, secondo la REA, poteva quindi proseguire senza difficoltà. La REA avrebbe poi deciso di modificare la sua posizione in modo improvviso e ingiustificato, senza avvertirne previamente la ricorrente, e avrebbe direttamente trasmesso a quest'ultima la lettera di preinformazione.

53 La REA contesta gli argomenti della ricorrente.

54 In primo luogo, la REA afferma che i due dipendenti della ricorrente oggetto dell'indagine penale, in qualità di amministratore delegato e direttore finanziario della ricorrente, sono autorizzati a rappresentare o a prendere decisioni in suo nome e che l'articolo 33.2.1, lettera a), della convenzione di sovvenzione TTD.EU prevede la possibilità di sospendere detta convenzione a causa di sospetti di errori sostanziali, irregolarità o frodi nei confronti di persone fisiche autorizzate a rappresentare o ad adottare decisioni in nome del beneficiario. Ne risulterebbe che i sospetti di frode riguardanti i due dipendenti della ricorrente giustificavano la sospensione di detta convenzione di sovvenzione. Inoltre, a tal riguardo, la REA precisa che dalle informazioni relative all'avviso di conclusione delle indagini preliminari del 12 dicembre 2022 risulta che anche la ricorrente, in quanto persona giuridica, era interessata dall'indagine penale.

55 In secondo luogo, la REA afferma che, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, essa ha rispettato la presunzione di innocenza dei dipendenti sottoposti all'indagine penale, in quanto li ha considerati «indagati» e non «imputati» nell'ambito di tale indagine.

56 Infatti, secondo la REA, alla luce dell'ordinamento processuale penale italiano, occorre distinguere tra la situazione di «indagato» e quella di «imputato». Ai sensi dell'articolo 60 del codice di procedura penale italiano, un indagato assumerebbe la qualità di imputato quando gli è attribuito il reato nella richiesta di rinvio a giudizio, dopo che la procura ha concluso le indagini preliminari. Orbene, nel caso di specie, i dipendenti della ricorrente interessati dall'indagine penale non dopo sarebbero stati accusati al momento dell'avvio del procedimento di sospensione e non sarebbero stati considerati «imputati» ai sensi dell'articolo 60 del codice di procedura penale italiano. La REA sottolinea che per ritenere che tali dipendenti fossero indagati per frode ai sensi dell'articolo 33.2.1, lettera a), della convenzione di sovvenzione TTD.EU e, quindi, sospendere detta convenzione di sovvenzione si era basata, in sostanza, sul fatto che i dipendenti della ricorrente di cui trattasi, nella loro qualità di persone fisiche autorizzate a rappresentare o ad adottare decisioni in nome di quest'ultima, erano oggetto dell'indagine penale in Italia ed erano formalmente iscritti il 7 luglio 2021 nel registro delle notizie di reato.

57 Inoltre, la REA sostiene che l'articolo 33.2.1, lettera a), della convenzione di sovvenzione TTD.EU mira a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione consentendo la sospensione di una convenzione che concede sovvenzioni a un beneficiario qualora quest'ultimo abbia commesso, o sia sospettato di aver commesso, una frode. Tale disposizione, che si ritroverebbe in tutti i modelli delle convenzioni di sovvenzione, attuerebbe l'articolo 131, paragrafo 3, del regolamento finanziario. La finalità della misura di sospensione prevista all'articolo 33.2.1, lettera a), della convenzione di sovvenzione TTD.EU sarebbe compromessa se il principio della presunzione di innocenza esigesse, come sostiene la ricorrente, che la sospensione possa essere attuata solo una volta che l'imputato sia stato dichiarato colpevole da un giudice penale.

58 Inoltre, nella controreplica, la REA sottolinea che l'interpretazione sostenuta dalla ricorrente, secondo la quale il progetto oggetto di sospensione potrebbe essere solo quello in merito al quale sono state formulate allegazioni di irregolarità o di frode, non è suffragata né dalle norme applicabili né dalla giurisprudenza. Sebbene l'indagine penale fondata su sospetti di frode riguardasse la convenzione di sovvenzione NGA, la REA avrebbe considerato che i sospetti potevano parimenti riguardare la convenzione di sovvenzione TTD.EU.

59 In terzo luogo, la REA reitera l'argomento secondo cui, sospendendo la convenzione di sovvenzione TTD.EU, essa non ha agito in funzione di un postulato erroneo in quanto è dimostrato che i due dipendenti della ricorrente interessati dall'indagine penale erano indagati per frode alla luce del diritto penale italiano, sia nel momento in cui ha inviato la lettera di preinformazione sia nel momento in cui ha inviato la lettera di conferma della sospensione.

60 In quarto luogo, anzitutto, la REA sostiene di aver applicato la convenzione di sovvenzione TTD.EU nel rispetto del principio di buona fede garantito dagli articoli 1134 e 1156 del codice civile belga. A tal riguardo, la REA sottolinea di aver rispettato l'articolo 33.2.2 della convenzione di sovvenzione TTD.EU, il quale stabilisce che essa, quando intende sospendere l'attuazione della convenzione, deve informare formalmente il beneficiario della sua intenzione e delle sue motivazioni e invitarlo a formulare le sue osservazioni entro 30 giorni dalla notifica. La REA sottolinea di aver adempiuto i suoi obblighi contrattuali mediante l'invio, il 23 febbraio 2022,

della lettera di preinformazione alla ricorrente, indicandole, motivando, la sua intenzione di sospendere detta convenzione e invitandola a presentare le sue osservazioni entro il termine impartito.

61 La REA aggiunge poi che, se è effettivamente vero che, nel luglio 2021, la ricorrente l'aveva informata dell'indagine penale in corso in Italia conformemente al suo obbligo di notifica previsto all'articolo 12 della convenzione di sovvenzione TTD.EU e che la responsabile incaricata della convenzione di sovvenzione TTD.EU presso la REA e la ricorrente avevano partecipato a una riunione in videoconferenza, tuttavia nel corso di tale riunione la REA non aveva preso posizione formale sulle conseguenze dell'indagine penale.

62 A tal riguardo, da un lato, nella controreplica, la REA sottolinea di aver previsto di sospendere la convenzione di sovvenzione TTD.EU alla luce degli elementi sollevati nel corso dell'indagine penale. La REA precisa che il fatto che essa sia venuta a conoscenza dell'indagine dell'OLAF al momento della lettera di preinformazione è irrilevante, giacché essa è tenuta al segreto di tali indagini e in quanto la lettera di preinformazione non fa riferimento a detta indagine e non è in relazione con essa.

63 Dall'altro lato, in udienza e in linea con quanto da essa sostenuto nel controricorso, la REA ha sostenuto che, dopo essere stata informata dell'avvio dell'indagine dell'OLAF nel gennaio 2022, indagine che avrebbe accresciuto i sospetti di frodi commesse dalla ricorrente, essa aveva previsto di sospendere la convenzione di sovvenzione TTD.EU.

64 Inoltre, la REA sostiene che, contrariamente a quanto afferma la ricorrente, quest'ultima non ha subìto un danno grave a causa dell'invio della lettera di preinformazione diversi mesi dopo la riunione in videoconferenza del 6 agosto 2021, in quanto la ricorrente ha avuto il tempo, tra l'invio della lettera di preinformazione il 23 febbraio 2022 e l'entrata in vigore della sospensione il 7 maggio 2022, di preparare la sospensione e di elaborare un piano per attenuarne le conseguenze.

65 Inoltre, per quanto riguarda l'argomento secondo cui la REA avrebbe rifiutato di incontrare la ricorrente e di esaminare la questione durante il procedimento di sospensione e dopo l'adozione della sospensione, la REA ricorda altresì che essa non era tenuta, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, a incontrarla dopo l'inizio della procedura di sospensione. Inoltre, la REA non avrebbe il diritto di interloquire con il beneficiario di una convenzione di sovvenzione quando è in corso un'indagine dell'OLAF riguardante tale beneficiario.

66 Per quanto riguarda l'argomento vertente sull'asserita violazione del principio di tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto, la REA eccepisce l'irricevibilità di tale argomento e, in subordine, ritiene che, contrariamente a quanto afferma la ricorrente, essa abbia osservato detti principi.

67 Infine, per quanto riguarda l'argomento secondo cui la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU avrebbe dovuto essere fondata sull'articolo 33.2.1, lettera b), di detta convenzione, che rifletterebbe l'articolo 202, paragrafo 2, del regolamento finanziario e per il quale, tuttavia, le condizioni di applicazione non sarebbero soddisfatte, la REA fa valere che tale argomento è privo di oggetto in quanto, nel caso di specie, la convenzione di sovvenzione TTD.EU è stata sospesa in forza del suo articolo 33.2.1, lettera a), che rifletterebbe l'articolo 131 del regolamento finanziario.

68 Il primo e il terzo motivo sollevano, in sostanza, la questione preliminare se, come sostiene la ricorrente, adottando la decisione di sospendere la convenzione di sovvenzione TTD.EU, la REA abbia violato l'articolo 33.2.1, lettera a), i), della convenzione di sovvenzione TTD.EU.

69 Pertanto, occorre interpretare l'articolo 33.2.1 della convenzione di sovvenzione TTD.EU che consente alla REA di sospendere quest'ultima.

70 L'articolo 33.2.1 della convenzione di sovvenzione TTD.EU prevede quanto segue:

«L'Agenzia può sospendere l'esecuzione dell'azione o di una parte di essa se:

a) un beneficiario (o qualsiasi persona fisica autorizzata a rappresentarlo o a prendere decisioni in suo nome) ha commesso o è sospettato di aver commesso:
   i) errori sostanziali, irregolarità o frodi, o
   ii) una grave violazione degli obblighi derivanti dalla presente convenzione o nel corso della procedura di aggiudicazione (compresa la non corretta esecuzione dell'azione, la presentazione di una falsa dichiarazione, la mancata comunicazione delle informazioni richieste, la violazione dei principi etici), oppure

b) un beneficiario (o qualsiasi persona fisica autorizzata a rappresentarlo o a prendere decisioni in suo nome) ha commesso – nel quadro di altre sovvenzioni dell'[Unione] o di Euratom ad esso concesse in condizioni analoghe – errori, irregolarità, frodi o violazioni gravi degli obblighi sistemici o ricorrenti che hanno un impatto significativo sulla presente sovvenzione (estensione alla presente sovvenzione degli accertamenti effettuati nell'ambito di altre sovvenzioni – v. articolo 17.5.2)».

71 Nel caso di specie, occorre constatare che la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU è stata decisa dalla REA in applicazione dell'articolo 33.2.1, lettera a), i), di quest'ultima, in ragione del fatto che l'amministratore delegato e il direttore finanziario della ricorrente erano oggetto dell'indagine penale per sospetti di frode connessi all'esecuzione di una convenzione di sovvenzione diversa dalla convenzione di sovvenzione TTD.EU, ossia la convenzione di sovvenzione NGA.

72 In primo luogo, dalla formulazione dell'articolo 33.2.1, lettera a), della convenzione di sovvenzione TTD.EU risulta che la REA può sospendere l'attuazione di tale convenzione, *inter alia*, a causa di sospetti di frode riguardanti sia la società beneficiaria di detta convenzione sia «qualsiasi persona fisica autorizzata a rappresentar[la] o a prendere decisioni in suo nome». Ne consegue che, come afferma giustamente la REA, sospetti di frode riguardanti l'amministratore delegato e il direttore finanziario della ricorrente potrebbero, in linea di principio, giustificare la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU, in quanto l'amministratore delegato e il direttore finanziario sono autorizzati, come nel caso di specie, a rappresentare o ad adottare decisioni in nome della ricorrente.

73 Infatti, nonostante i tentativi della ricorrente di far apparire il suo amministratore delegato e il suo direttore finanziario come semplici dipendenti privi di potere decisionale, dal fascicolo risulta che è stato il direttore finanziario della ricorrente ad aver firmato sia la convenzione di sovvenzione TTD.EU sia la convenzione di sovvenzione NGA a nome di quest'ultima ed è stato l'amministratore delegato della ricorrente a firmare, a nome di quest'ultima, la lettera di

attribuzione preliminare del 19 marzo 2021, con la quale la Ópera Business Dreams si è aggiudicata il contratto per l'esecuzione delle azioni connesse alla convenzione di sovvenzione TTD.EU.

74 In secondo luogo, dalla formulazione dell'articolo 33.2.1, lettera a), i), della convenzione di sovvenzione TTD.EU risulta che è sufficiente che il beneficiario (o qualsiasi persona fisica autorizzata a rappresentarlo o a prendere decisioni in suo nome) abbia commesso o sia «sospettato di aver commesso» un errore sostanziale, un'irregolarità o una frode perché la convenzione di sovvenzione possa essere sospesa. Ne consegue che affinché la REA possa procedere alla sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU non è richiesta l'esistenza stessa della frode o la prova di quest'ultima (v., in tal senso, sentenza del 12 dicembre 2013, ANKO/Commissione, T-118/12, non pubblicata, EU:T:2013:641, punto 46).

75 Orbene, nel caso di specie, occorre stabilire se la REA potesse qualificare l'amministratore delegato e il direttore finanziario della ricorrente come «persone sospettate di frode» ai sensi dell'articolo 33.2.1, lettera a), i), della convenzione di sovvenzione TTD.EU per il motivo che essi erano oggetto dell'indagine penale, tenuto conto in particolare del fatto che, nel caso di specie, al momento dell'invio della lettera di conferma della sospensione, l'indagine penale si trovava ancora nella fase delle indagini preliminari.

76 A tal riguardo, la ricorrente sostiene che, al fine di interpretare la nozione di «persona sospettata di aver commesso una frode» ai sensi dell'articolo 33.2.1, lettera a), i), della convenzione di sovvenzione TTD.EU, la REA avrebbe dovuto tener conto del modo in cui tale nozione era applicata nel diritto penale italiano e, pertanto, concludere che le persone in questione non potevano essere considerate, a causa dell'indagine penale, come «indagate» secondo il diritto italiano. Infatti, secondo la ricorrente, poiché l'indagine penale è un'indagine preliminare ancora pendente e non si è ancora conclusa con una decisione di rinvio della causa dinanzi al giudice competente in vista di un rinvio a giudizio, la REA non poteva qualificare le persone di cui trattasi come persone sospettate di frode. A tale titolo, la ricorrente sottolinea che, ai sensi dell'articolo 60 del codice di procedura penale italiano, è solo quando l'ufficio del pubblico ministero ha concluso le indagini preliminari e ha deciso di richiedere il rinvio a giudizio che l'interessato può essere formalmente considerato «imputato» e, pertanto, «indagato per frode».

77 A tal riguardo, occorre rilevare che l'articolo 33.2.1, lettera a), i), della convenzione di sovvenzione TTD.EU si riferisce in generale ai sospetti di aver commesso «errori sostanziali, irregolarità o frodi», senza precisare l'origine o la fonte di tali sospetti. Pertanto, l'esistenza di un'indagine penale fondata su sospetti di frode condotta nei confronti delle due persone fisiche autorizzate a rappresentare la ricorrente o a prendere decisioni in suo nome può costituire una fonte di «sospetti di frode» ai sensi dell'articolo 33.2.1, lettera a), i), della convenzione di sovvenzione TTD.EU.

78 Peraltro, senza pronunciarsi sulla pertinenza e sulla portata dell'articolo 60 del codice di procedura penale italiano al fine di interpretare le disposizioni della convenzione di sovvenzione TTD.EU, tale constatazione non può essere rimessa in discussione dal fatto che, al momento della sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU, detta indagine penale si trovava, secondo l'interpretazione del diritto penale italiano invocata dalla ricorrente, nella fase delle indagini preliminari.

79 Ciò precisato, occorre stabilire se, nel caso di specie, la REA abbia potuto sospendere la convenzione di sovvenzione TTD.EU in forza del suo articolo 33.2.1, lettera a), i), nonostante il fatto che i sospetti di frode a carico dell'amministratore delegato e del direttore finanziario della ricorrente derivassero dall'indagine penale riguardante una convenzione di sovvenzione diversa dalla convenzione di sovvenzione TTD.EU, ossia la convenzione di sovvenzione NGA.

80 Su tale punto, le parti controvertono in ordine all'interpretazione dell'articolo 33.2.1 della convenzione di sovvenzione TTD.EU e, in particolare, in ordine alla differenza tra la lettera a) e la lettera b) di tale articolo.

81 Infatti, interrogata al riguardo in udienza, la REA ha fatto valere, in sostanza, che, sebbene l'articolo 33.2.1, lettera b), della convenzione di sovvenzione TTD.EU giustificasse la sospensione della convenzione TTD.EU qualora fosse accertato che una frode era stata «commessa» nell'ambito di altre convenzioni, l'articolo 33.2.1, lettera a), i), ammetteva la possibilità di sospendere la convenzione di sovvenzione TTD.EU in presenza di semplici «sospetti di frode». Inoltre, secondo la REA, dato che la formulazione dell'articolo 33.2.1, lettera a), i), della convenzione di sovvenzione TTD.EU non contiene alcun riferimento a tale convenzione, sospetti di frode relativi all'esecuzione di altre convenzioni di sovvenzione potrebbero essere qualificati come sospetti di frode che possono validamente giustificare la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU ai sensi di tale disposizione. Infatti, se il redattore di tale convenzione avesse voluto limitare la possibilità di sospenderla alle sole ipotesi di sospetti di frode connessi alla convenzione di sovvenzione TTD.EU, l'avrebbe precisato, come ha fatto all'articolo 33.2.1, lettera a), ii), di quest'ultima.

82 Per contro, secondo la ricorrente, l'articolo 33.2.1 della convenzione di sovvenzione TTD.EU deve essere interpretato nel senso che la lettera a) giustifica la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU unicamente in presenza di sospetti di frode connessi all'esecuzione di tale medesima convenzione, mentre la lettera b) ammette che la convenzione di sovvenzione TTD.EU possa essere sospesa nell'ipotesi in cui sia stata commessa una frode nell'ambito di altre convenzioni. Inoltre, a tal riguardo, essa sottolinea che, se l'interpretazione suggerita dalla REA fosse valida, non vi sarebbe differenza tra la lettera a) e la lettera b) dell'articolo 33.2.1 della convenzione di sovvenzione TTD.EU.

83 A tal riguardo, per quanto riguarda l'interpretazione dell'articolo 33.2.1 della convenzione di sovvenzione TTD.EU, occorre ricordare che, conformemente all'articolo 1156 del codice civile belga, nell'interpretazione di una convenzione, «non ci si deve limitare al dato letterale, ma si deve tenere conto della comune intenzione delle parti».

84 Inoltre, occorre sottolineare che, ai sensi dell'articolo 33.2.1, lettera a), della convenzione di sovvenzione TTD.EU, la REA può sospendere tale convenzione di sovvenzione sia se il beneficiario «ha commesso» una frode sia se il beneficiario è «sospettato di aver commesso» una frode.

85 È vero che, come osserva la REA, la formulazione dell'articolo 33.2.1, lettera a), i), della convenzione di sovvenzione TTD.EU non contiene alcun riferimento a tale convenzione, cosicché sospetti di frode relativi all'esecuzione di un'altra convenzione potrebbero giustificare la sospensione della convenzione TTD.EU.

86 Tuttavia, occorre sottolineare, da un lato, che l'articolo 33.2.1, lettera a), ii), della convenzione di sovvenzione TTD.EU contiene un riferimento a tale convenzione e, dall'altro, che, ai sensi dell'articolo 33.2.1, lettera b), la REA può sospendere la convenzione di sovvenzione TTD.EU se il beneficiario di quest'ultima ha «commesso – nel quadro di altre sovvenzioni dell'[Unione] o di Euratom ad esso concesse in condizioni analoghe – (…) frodi».

87 Pertanto, conformemente all'articolo 1161 del codice civile belga, secondo il quale «[t]utte le clausole dei contratti si interpretano le une per mezzo delle altre, attribuendo a ciascuna il senso che risulta dall'intero atto», una lettura d'insieme dell'articolo 33.2.1, lettera a), i) e ii), della convenzione di sovvenzione TTD.EU e dell'articolo 33.2.1, lettera b), della medesima convenzione consente di trarre la conclusione secondo cui l'articolo 33.2.1, lettera a), i), giustifica la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU quando il beneficiario (o qualsiasi persona fisica autorizzata a rappresentarlo o a prendere decisioni in suo nome) ha commesso o è sospettato di aver commesso una frode nell'ambito dell'esecuzione di tale convenzione. Per contro, l'articolo 33.2.1, lettera b), consente di sospendere la convenzione di sovvenzione TTD.EU quando il beneficiario (o qualsiasi persona fisica autorizzata a rappresentarlo o a prendere decisioni in suo nome) ha commesso una frode nell'esecuzione di un'altra convenzione, a condizione di dimostrare che detta frode ha un impatto significativo sulla convenzione di sovvenzione TTD.EU.

88 A tal riguardo, da un lato, occorre sottolineare che, conformemente all'articolo 1157 del codice civile belga (v. punto 44 *supra*), tale interpretazione consente di riconoscere un effetto utile all'articolo 33.2.1, lettera b), della convenzione di sovvenzione TTD.EU.

89 Infatti, come giustamente afferma la ricorrente, l'interpretazione dell'articolo 33.2.1, lettera a), i), della convenzione di sovvenzione TTD.EU, come proposta dalla REA (v. punto 81 *supra*), finisce per privare di senso la disposizione prevista all'articolo 33.2.1, lettera b), della medesima convenzione, dato che l'ipotesi della sospensione della convenzione TTD.EU a causa di una frode commessa in un'altra convenzione di sovvenzione potrebbe – secondo l'interpretazione della REA – essere già prevista in forza dell'articolo 33.2.1, lettera a), cosicché non sarebbe stato necessario prevedere la lettera b) di tale disposizione.

90 Dall'altro lato, tale interpretazione è conforme al principio dell'interpretazione *contra proferentem* sancito all'articolo 1162 del codice civile belga, secondo il quale, «[i]n caso di dubbio, il contratto si interpreta contro colui che ha redatto la clausola obbligatoria e a favore di colui che vi ha aderito». Di conseguenza, l'articolo 33.2.1, lettera a), della convenzione di sovvenzione TTD.EU deve essere interpretato contro la REA, che l'ha redatto, e a favore della ricorrente, che vi ha aderito.

91 Pertanto, si deve constatare che semplici sospetti di frode relativi all'esecuzione di una convenzione di sovvenzione diversa dalla convenzione di sovvenzione TTD.EU alla quale la ricorrente ha partecipato non possono essere qualificati come sospetti di frode ai sensi dell'articolo 33.2.1, lettera a), i), della convenzione di sovvenzione TTD.EU che possono giustificare la sospensione di tale convenzione.

92 Peraltro, come sottolineato al precedente punto 87, una frode relativa all'esecuzione di una convenzione di sovvenzione diversa dalla convenzione di sovvenzione TTD.EU avrebbe potuto giustificare la sospensione di quest'ultima, se le condizioni previste all'articolo 33.2.1, lettera b), della stessa, ossia la commissione di una frode avente un impatto significativo sulla convenzione di sovvenzione TTD.EU, fossero soddisfatte, il che non si è verificato nel caso di specie. Infatti, poiché la REA non ha fondato la decisione di sospendere la convenzione di sovvenzione TTD.EU

sull'articolo 33.2.1, lettera b), di quest'ultima per il motivo che la commissione di una frode non era dimostrata, essa non ha esaminato se la seconda condizione fosse soddisfatta nel caso di specie, ossia se tale frode avesse un impatto significativo sulla convenzione di sovvenzione TTD.EU.

93 Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dagli altri argomenti addotti dalla REA.

94 In primo luogo, per quanto riguarda l'argomento secondo il quale, in sostanza, la REA avrebbe deciso di sospendere la convenzione di sovvenzione TTD.EU dopo essere stata informata dell'avvio dell'indagine dell'OLAF, la quale verteva su un certo numero di convenzioni di sovvenzione firmate dalla ricorrente, compresa la convenzione di sovvenzione TTD.EU, occorre rilevare, anzitutto, che tale argomento è contraddetto dal fatto, riconosciuto dalla stessa REA nella controreplica (v. punto 62 *supra*), che tanto la lettera di preinformazione quanto la lettera di conferma della sospensione motivano la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU unicamente a causa dell'indagine penale avviata nei confronti dell'amministratore delegato e del direttore finanziario della ricorrente. Nei due documenti non viene fatto alcun riferimento all'indagine dell'OLAF.

95 Inoltre, a tal riguardo, occorre sottolineare che la nota del 13 gennaio 2022, con la quale l'OLAF ha informato la REA dell'avvio della sua indagine, non prevedeva la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU quale misura amministrativa preventiva (v. punto 12 *supra*).

96 Pertanto, gli elementi agli atti (v. punto 94 *supra*) consentono di ritenere che la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU fosse motivata unicamente dall'indagine penale relativa ai sospetti di frode nell'esecuzione della convenzione di sovvenzione NGA.

97 È vero che la REA, al pari di qualsiasi istituzione, organo e organismo dell'Unione, è tenuta, conformemente all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio (GU 2013, L 248, pag. 1), ad assicurare il rispetto della riservatezza delle indagini svolte dall'OLAF.

98 Tuttavia, dalla giurisprudenza risulta che la regola di riservatezza delle indagini dell'OLAF, sancita all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento n. 883/2013, deve essere interpretata nel suo contesto e, in particolare, alla luce del considerando 12 di tale regolamento, il quale dispone che le indagini dell'OLAF devono essere condotte nel pieno rispetto delle libertà fondamentali (v., in tal senso, sentenza del 6 giugno 2019, Dalli/Commissione, T-399/17, non pubblicata, EU:T:2019:384, punto 169).

99 Orbene, a tal riguardo, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 33.2.2 della convenzione di sovvenzione TTD.EU, «[p]rima di sospendere l'attuazione [della convenzione di sovvenzione TTD.EU], l'agenzia avvisa formalmente il coordinatore o il beneficiario interessato[,] informandolo della sua intenzione di sospendere l'attuazione e delle sue motivazioni e invitandolo a formulare le sue osservazioni entro 30 giorni dalla notifica».

100 Pertanto, sebbene, in forza dell'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento n. 883/2013, la REA avesse l'obbligo di assicurare il rispetto della riservatezza dell'indagine dell'OLAF, essa era altresì tenuta, conformemente all'articolo 33.2.2 della convenzione di sovvenzione TTD.EU, a rispettare l'obbligo di motivazione della decisione di sospensione di detta convenzione, al fine di consentire alla ricorrente di difendersi.

101 Di conseguenza, in tale contesto e tenuto conto degli elementi agli atti (v. punto 94 *supra*), l'obbligo di riservatezza riguardo all'indagine dell'OLAF, che peraltro è stato menzionato dalla REA in modo generico dopo il deposito dell'atto introduttivo del ricorso, non può persuadere del fatto che la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU sia stata motivata da sospetti di frode relativi all'esecuzione di questa stessa convenzione e non della convenzione di sovvenzione NGA.

102 In secondo luogo, per quanto riguarda l'argomento secondo il quale, sospendendo la convenzione di sovvenzione TTD.EU, la REA avrebbe agito in termini di prudenza, al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, occorre rilevare che l'obbligo di sana gestione finanziaria delle risorse dell'Unione gravante sulla REA in quanto agenzia in forza dell'articolo 317 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 21 febbraio 2024, Greenspider/Eismea, T-733/21, non pubblicata, EU:T:2024:104, punto 39), non può autorizzarla a sospendere la convenzione di sovvenzione TTD.EU in violazione dell'articolo 33.2.1, lettera a), i), di quest'ultima.

103 Si deve dunque considerare che, decidendo di sospendere la convenzione di sovvenzione TTD.EU a causa del fatto che l'amministratore delegato e il direttore finanziario della ricorrente, ossia due persone fisiche autorizzate a rappresentare o ad adottare decisioni in nome della ricorrente, erano sospettati di frode nell'ambito di una convenzione di sovvenzione diversa dalla convenzione di sovvenzione TTD.EU, la REA ha violato l'articolo 33.2.1, lettera a), i), della convenzione di sovvenzione TTD.EU.

104 Pertanto, alla luce di tutte le considerazioni sin qui svolte, occorre accogliere il primo e il terzo motivo dedotti a sostegno del primo capo della domanda, senza che sia necessario pronunciarsi sugli altri argomenti addotti dalla ricorrente a sostegno di tali motivi, né sugli altri motivi dedotti a sostegno di tale capo della domanda.

***Sul secondo capo della domanda, diretto a che il Tribunale ordini alla REA di revocare la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU***

105 Per quanto riguarda il secondo capo della domanda, occorre ricordare che, con lettera del 10 settembre 2024, la REA ha informato il Tribunale del fatto che la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU era stata revocata e che essa aveva convenuto con la ricorrente di riprendere l'esecuzione di quest'ultima, circostanza che la ricorrente ha confermato (v. punti 26 e 27 *supra*). Pertanto, non vi è più luogo a statuire sul secondo capo della domanda.

***Sul terzo capo della domanda, diretto alla condanna della REA a versare alla ricorrente l'importo di EUR 500 000 a titolo di risarcimento danni***

106 La ricorrente ritiene di aver subìto un grave danno economico a causa della sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU e chiede un risarcimento danni alla REA, per un importo pari a EUR 500 000, importo che la stessa afferma potrebbe essere ulteriormente specificato nel corso del procedimento.

107 La ricorrente sottolinea, sulla base della relazione di un perito da essa incaricato (in prosieguo: la «relazione del perito incaricato»), che la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU potrebbe avere un impatto economico negativo sulla sua esecuzione, nell'ipotesi in cui essa fosse ripresa. Infatti, secondo la ricorrente, sebbene gli obiettivi e il budget della convenzione di sovvenzione TTD.EU restino immutati, il contesto economico e geopolitico internazionale, caratterizzato in particolare dal rincaro delle materie prime e dell'energia e da difficoltà per il trasporto e la logistica, comporterà probabilmente una revisione dei preventivi che essa ha ottenuto nel gennaio 2022 per fiere, workshop, conferenze e altri eventi, il che la obbligherebbe a svolgere le attività in modo nettamente ridimensionato rispetto a quanto previsto inizialmente, a rinunciare alla realizzazione di talune attività e, *in extrema ratio*, a rinunciare all'esecuzione dell'intera convenzione di sovvenzione TTD.EU.

108 Inoltre, dopo aver sottolineato di essere un operatore professionale riconosciuto nel settore vitivinicolo, a livello sia nazionale che mondiale e dell'Unione, la ricorrente afferma che la sospensione affrettata della convenzione di sovvenzione TTD.EU pregiudica la sua reputazione e la sua immagine in termini di affidabilità commerciale, credibilità, correttezza e buona fede nei rapporti con i partner.

109 Inoltre, secondo la ricorrente, il danno subìto è certo, dato che la valutazione delle conseguenze negative che possono derivare dalla sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU è stata dettagliata nel ricorso.

110 Inoltre, contrariamente a quanto afferma la REA, la ricorrente ritiene che esista un nesso di causalità tra i danni subiti e il comportamento della REA, in quanto, senza la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU, essa non avrebbe subìto alcun danno.

111 La REA contesta tali argomenti e ritiene che la domanda di risarcimento del danno materiale e morale sia manifestamente infondata.

112 Anzitutto, occorre sottolineare che, se è pur vero che la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU è stata revocata (v. punto 26 *supra*), la ripresa della sua esecuzione non consente alla ricorrente di ottenere un risultato equivalente a quello da essa perseguito mediante la presentazione della domanda di risarcimento del danno che ritiene di aver subìto a causa della sospensione di detta convenzione di sovvenzione.

113 Pertanto, occorre ancora statuire sulla domanda di risarcimento della ricorrente.

114 In via preliminare, occorre rilevare che la domanda di risarcimento della ricorrente è di natura esclusivamente contrattuale.

115 A tal riguardo, si deve ricordare che, ai sensi dell'articolo 340, primo comma, TFUE, la responsabilità contrattuale dell'Unione è disciplinata dalla legge applicabile al contratto in causa, che, nel caso di specie, come già constatato al punto 36 *supra*, è il diritto dell'Unione applicabile integrato, se necessario, dal diritto belga.

116 Ne consegue che, come rilevato ai precedenti punti 37 e 38, la convenzione di sovvenzione TTD.EU è disciplinata dalle disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione, vale a dire, nel caso di specie, il Trattato FUE, la Carta e il regolamento finanziario e, al fine di colmare una lacuna nelle clausole contrattuali o nelle disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione, dal diritto nazionale designato nella convenzione, ossia, nel caso di specie, dal diritto belga.

117 Pertanto, in tale contesto, in assenza di disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione, occorre ricordare le condizioni per il sorgere della responsabilità contrattuale nel diritto belga in vigore al momento della conclusione e dell'esecuzione della convenzione di sovvenzione TTD.EU.

118 In primo luogo, l'articolo 1142 del codice civile belga, inserito nel titolo III del libro III, intitolato «Dei contratti o delle obbligazioni derivanti da accordi in generale», dispone che «[o]gni obbligazione di fare o di non fare comporta un risarcimento in caso di inadempimento da parte del debitore».

119 In secondo luogo, ai sensi dell'articolo 1147 del codice civile belga, «[i]l debitore è condannato, se del caso, al pagamento di un risarcimento danni vuoi a causa dell'inadempimento dell'obbligazione, vuoi a causa del ritardato adempimento, ogniqualvolta egli non dimostri che l'inadempimento è dovuto a causa estranea a lui non imputabile, quand'anche non vi sia alcuna malafede da parte sua».

120 Da tali disposizioni risulta che il fatto generatore della responsabilità contrattuale, secondo il codice civile belga, è l'inadempimento, totale o parziale, del contratto imputabile a uno dei co-contraenti. Per ottenere la riparazione dei danni subiti in conseguenza dell'inadempimento di un contratto, siano essi di natura patrimoniale o meno, incombe a colui che chiede il risarcimento dimostrare l'esistenza di un nesso di causalità tra l'inadempimento delle obbligazioni contrattuali e il danno che si è realizzato (v. sentenza del 4 maggio 2017, Meta Group/Commissione, T-744/14, non pubblicata, EU:T:2017:304, punto 270 e giurisprudenza ivi citata).

121 Come sottolineato dalla REA, senza peraltro essere contraddetta dalla ricorrente, devono ricorrere tre condizioni affinché sia risarcibile un danno di natura contrattuale, ossia l'inadempimento del contratto, un danno e un nesso di causalità fra l'inadempimento e il danno (v. sentenza del 4 maggio 2017, Meta Group/Commissione, T-744/14, non pubblicata, EU:T:2017:304, punto 271 e giurisprudenza ivi citata).

122 Per quanto riguarda la prima condizione, occorre constatare che, come risulta dall'esame del primo capo della domanda, la REA ha deciso di sospendere la convenzione di sovvenzione TTD.EU in violazione dell'articolo 33.2.1, lettera a), i), di quest'ultima.

123 Pertanto, poiché le tre condizioni menzionate al precedente punto 121 sono cumulative (sentenza dell'11 giugno 2015, EMA/Commissione, C-100/14 P, non pubblicata, EU:C:2015:382, punto 100), occorre esaminare se sono soddisfatte le altre condizioni menzionate al precedente punto 121.

124 Per quanto riguarda la seconda condizione, la ricorrente chiede di essere risarcita sia di un danno materiale sia di un danno morale.

125 In particolare, per quanto riguarda il danno materiale, la ricorrente chiede di essere risarcita delle conseguenze economiche negative che, a suo avviso, derivano dalla sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU (v. punto 107 *supra*).

126 Orbene, se è certamente verosimile che, a seguito della sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU, la ricorrente abbia probabilmente dovuto sospendere o annullare talune fiere, workshop, conferenze e altri eventi, programmati ai fini dell'esecuzione della convenzione di sovvenzione TTD.EU, essa non prova che i danni materiali da essa lamentati si siano in concreto prodotti nel caso di specie.

127 A tal riguardo, occorre sottolineare che la ricorrente produce la relazione del perito incaricato redatta il 7 luglio 2022.

128 Tuttavia, la relazione del perito incaricato precisa che, alla data della sua redazione, «non risultano essersi concretizzate perdite economiche o uscite finanziarie vere e proprie: ad esempio non [erano] stati versati anticipi (...) o pagate penali o liquidato caparre». Per tale ragione, la relazione del perito incaricato si limita ad illustrare «i potenziali rischi, economici, finanziari, patrimoniali e non patrimoniali a cui la [ricorrente] potrebbe andare incontro a seguito della sospensione».

129 Così, la relazione dell'esperto incaricato sottolinea, a titolo di esempio, che la Prodeca, beneficiario spagnolo, «si è trovata nella condizione di dover rinunciare alla partecipazione all'evento fieristico China Food & Drinks Fair a Chengdu (Cina) il cui svolgimento era inizialmente previsto a marzo, poi posticipato ad aprile, poi successivamente proposto a luglio-agosto 2022», sebbene avesse «già confermato l'evento nei primi giorni di febbraio 2022 e [avesse] già versato all'ente organizzatore dell'evento un anticipo di 33 500 euro per opzionare l'area in cui si sarebbe allestito lo stand di metri quadri 85». Tuttavia, se è vero che la ricorrente produce un progetto di preventivo per dimostrare che l'anticipo di EUR 33 500 doveva essere pagato per opzionare l'area in cui sarebbe stato allestito lo stand di 85 metri quadrati, essa non fornisce tuttavia alcuna prova diretta a dimostrare che tale importo è stato effettivamente pagato.

130 Inoltre, la relazione del perito incaricato elenca tutta una serie di eventi fieristici previsti, che sarebbero stati successivamente annullati o sospesi. Tuttavia, per quanto riguarda in particolare l'evento intitolato «ProWine Shangai», la relazione dell'esperto incaricato si limita a fornire una stima dei costi potenziali senza produrre documenti che dimostrino che detti costi sono stati effettivamente sostenuti. Parimenti, la prova dei costi puramente indicativi stimati per la partecipazione della ricorrente agli altri eventi annullati menzionati nella relazione dell'esperto incaricato quali «WineTo Asia Shenzhen», «Bellavita Chicago Expo», «Summer Fancy Food edition» e «Texom in Dallas» è fornita da opuscoli o da programmi di attività che non contengono fatture che dimostrino che detti costi sono stati effettivamente sostenuti.

131 Infine, per quanto riguarda l'elenco dei workshop, delle transazioni commerciali elettroniche tra imprese (B2B), dei seminari, delle formazioni e degli eventi fieristici in programma contenuto nella relazione dell'esperto incaricato, occorre osservare che si tratta di un semplice elenco di eventi, un certo numero dei quali si è svolto peraltro prima della data di entrata in vigore della sospensione, che non è accompagnata da una stima, anche solo indicativa, dei costi.

132 Peraltro, interrogata al riguardo in udienza, dopo aver precisato che il danno materiale da essa lamentato doveva essere considerato un danno attuale e già prodotto, la ricorrente non è stata in grado di indicare quali documenti del fascicolo consentissero di provare il danno materiale lamentato e, in particolare, i costi che essa aveva asseritamente dovuto sostenere a causa della sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU.

133 Pertanto, occorre constatare che la ricorrente non dimostra che il danno materiale che essa asserisce di aver subìto a causa della sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU si era in concreto prodotto al momento del deposito del ricorso. Come fatto valere dalla REA, essa fonda le sue pretese su semplici proiezioni, il che, peraltro, è confermato dal fatto che la ricorrente non precisa esattamente l'importo del danno materiale per il quale chiede di essere risarcita.

134 Per quanto riguarda il danno morale, la ricorrente chiede di essere risarcita degli asseriti danni alla reputazione e all'immagine che, a suo avviso, deriverebbero dalla sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU. Tuttavia, essa non fornisce alcuna prova diretta a dimostrare un siffatto danno.

135 Infine e in subordine, per quanto riguarda la terza condizione, relativa all'esistenza di una responsabilità contrattuale, occorre constatare che la ricorrente non prova in modo certo un nesso di causalità tra il comportamento contestato alla REA e i danni asseritamente subiti.

136 Infatti, per quanto riguarda il danno materiale invocato, anche supponendo che tale danno sia dimostrato (v. punto 133 *supra*), dalla relazione dell'esperto incaricato risulta che, «[a] causa dell'evento della pandemia da [COVID-19] e della conseguente sospensione delle attività, (...) il programma ha dovuto, sin dal suo avvio, confrontarsi continuamente con nuove esigenze di mercato e con difficoltà oggettive di implementazione delle attività, dovute alle continue necessità di annullamenti e differimenti di eventi». Pertanto, non si può escludere che almeno una parte dei costi supplementari che la ricorrente afferma di dover sostenere a causa della sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU siano in realtà connessi alla pandemia da COVID-19.

137 Per quanto riguarda il danno morale, anche supponendo che tale danno sia dimostrato (v. punto 134 *supra*), non può essere escluso che possa essere collegato all'indagine penale e non alla sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU.

138 Pertanto, alla luce dell'insieme delle considerazioni sin qui svolte, occorre respingere il terzo capo della domanda.

**Sulle spese**

139 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La REA, rimasta sostanzialmente soccombente, dev'essere condannata alle spese, conformemente alla domanda della ricorrente.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Decima Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) **La decisione dell'Agenzia esecutiva europea per la ricerca (REA) di sospendere la convenzione di sovvenzione n. 874904 riguardante il progetto intitolato «European Quality Wines: Taste the Difference – TTD.EU» contenuta nella lettera della REA del 2 maggio 2022 è invalida.**

2) **Non vi è più luogo a statuire sul secondo capo della domanda diretto a che sia ingiunto alla REA di revocare la sospensione della convenzione di sovvenzione n. 874904 riguardante il progetto intitolato «European Quality Wines: Taste the Difference – TTD.EU».**

3) **Il ricorso è respinto quanto al resto.**

4) **La REA è condannata alle spese.**

Porchia Jaeger Madise

Nihoul Verschuur

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 dicembre 2024.

Firme

# Indice

Fatti . . . . . 2

Fatti e procedimento successivi alla presentazione del ricorso . . . . . 5

Conclusioni delle parti . . . . . 6

In diritto . . . . . 6

Sulla clausola compromissoria . . . . . 6

Sul diritto applicabile . . . . . 7

Sul primo capo della domanda, diretto a che il Tribunale constati l'invalidità della lettera di conferma della sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU . . . . . 8

Sul secondo capo della domanda, diretto a che il Tribunale ordini alla REA di revocare la sospensione della convenzione di sovvenzione TTD.EU . . . . . 17

Sul terzo capo della domanda, diretto alla condanna della REA a versare alla ricorrente l'importo di EUR 500 000 a titolo di risarcimento danni . . . . . 17

Sulle spese . . . . . 21