Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

28 ottobre 2021 *

«Impugnazione – Ricorso per risarcimento danni – Responsabilità extracontrattuale – Strumento di assistenza preadesione – Gestione decentrata – Indagine dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) – Controlli in loco – Regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 – Articolo 7 – Accesso ai dati informatici – Operazione di informatica forense – Principio della tutela del legittimo affidamento – Diritto di essere ascoltato – Danno morale»

Nella causa C-650/19 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 3 settembre 2019,

Vialto Consulting Kft., con sede in Budapest (Ungheria), rappresentata da D. Sigalas e S. Paliou, dikigoroi,

ricorrente,

procedimento in cui l'altra parte è:

Commissione europea, rappresentata da D. Triantafyllou, J. Baquero Cruz e A. Katsimerou, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente della Corte, facente funzione di presidente della Prima Sezione, L. Bay Larsen (relatore), vicepresidente della Corte, e J.-C. Bonichot, giudice,

avvocato generale: G. Hogan

cancelliere: R. Schiano, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 10 febbraio 2021,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 aprile 2021,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il greco.

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, la Vialto Consulting Kft. (in prosieguo: la «Vialto») chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 26 giugno 2019, Vialto Consulting/Commissione (T-617/17, non pubblicata; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2019:446), con cui quest'ultimo ha respinto il suo ricorso diretto a ottenere il risarcimento del danno asseritamente subito a causa di condotte, a suo avviso, illegittime della Commissione europea e dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), in relazione alla sua esclusione dal contratto di prestazione di servizi recante il riferimento TR2010/0311.01-02/001 (in prosieguo: il «contratto in questione»).

Contesto normativo

Regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96

2 L'articolo 4 del regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio, dell'11 novembre 1996, relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità (GU 1996, L 292, pag. 2), enuncia quanto segue:

«I controlli e le verifiche sul posto sono preparati e svolti dalla Commissione in stretta collaborazione con le autorità competenti dello Stato membro interessato, che sono informate in tempo utile dell'oggetto, delle finalità nonché del fondamento giuridico dei controlli e delle verifiche in modo da poter fornire tutta l'assistenza necessaria. A tal fine gli agenti dello Stato membro interessato possono partecipare ai controlli e alle verifiche sul posto.

Inoltre, se lo Stato membro interessato lo desidera, i controlli e le verifiche sul posto sono effettuati congiuntamente dalla Commissione e dalle autorità competenti dello Stato stesso».

3 L'articolo 7 del tale regolamento dispone quanto segue:

«1. I controll[or]i della Commissione hanno accesso, alle medesime condizioni dei controllori amministrativi nazionali e nel rispetto delle legislazioni nazionali, a tutte le informazioni e alla documentazione relative alle operazioni di cui trattasi necessarie ai fini del buon svolgimento dei controlli e delle verifiche sul posto. Essi possono utilizzare gli stessi mezzi materiali di controllo di cui si avvalgono i controllori amministrativi nazionali e in particolare possono prendere copia dei documenti pertinenti.

I controlli e le verifiche sul posto possono riguardare in particolare:

(...)

– i dati informatici;

(...)

2. Se necessario, spetta agli Stati membri, su richiesta della Commissione, prendere gli adeguati provvedimenti cautelari previsti dalla legislazione nazionale, in particolare per salvaguardare gli elementi di prova».

4 L'articolo 9 del suddetto regolamento è così formulato:

«Ove gli operatori economici di cui all'articolo 5 si oppongano ad un controllo o ad una verifica sul posto, lo Stato membro interessato presta ai controllori della Commissione, in base alle disposizioni nazionali, l'assistenza necessaria per consentire lo svolgimento della loro missione di controllo e di verifica sul posto.

Ove occorre, spetta agli Stati membri prendere le misure necessarie, nel rispetto del diritto nazionale».

Decisione 1999/352/CE, CECA, Euratom

5 L'articolo 2, paragrafo 1, della decisione 1999/352/CE, CECA, Euratom della Commissione, del 28 aprile 1999, che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (GU 1999, L 136, pag. 20), al suo primo comma, prevede quanto segue:

«L'Ufficio esercita le competenze della Commissione in materia di indagini amministrative esterne al fine di intensificare la lotta contro la frode, la corruzione e qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, nonché ai fini della lotta contro le frodi inerenti a qualsiasi fatto o atto compiuto in violazione di disposizioni comunitarie».

Regolamento (CE) n. 718/2007

6 Il considerando 1 del regolamento (CE) n. 718/2007 della Commissione, del 12 giugno 2007, che attua il regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA) (GU 2007, L 170, pag. 1), enuncia quanto segue:

«L'obiettivo del regolamento (CE) n. 1085/2006 (di seguito "il regolamento IPA") è fornire un'assistenza preadesione ai paesi beneficiari e aiutarli nella loro transizione dall'allegato II all'allegato I di detto regolamento fino alla loro adesione all'Unione europea».

7 L'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 718/2007 così dispone:

«Salvo diversamente stabilito ai paragrafi 2, 3 e 4, laddove la Commissione affida la gestione di determinate azioni al paese beneficiario, mantenendo la responsabilità globale finale dell'esecuzione del bilancio generale in conformità con l'articolo 53 quater del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 [del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU 2002, L 248, pag. 1),] e con le pertinenti disposizioni dei trattati CE, la gestione decentrata si applica all'attuazione dell'assistenza nell'ambito del regolamento IPA.

Ai fini dell'assistenza nell'ambito del regolamento IPA, la gestione decentrata riguarda perlomeno le gare d'appalto, l'aggiudicazione dei contratti e i pagamenti.

(...)».

8 L'articolo 21, paragrafo 1, di tale regolamento è così formulato:

«Il paese beneficiario designa i seguenti organismi e le seguenti autorità:

(...)

f) una struttura operativa per ciascuna componente o ciascun programma IPA;

(...)».

9 L'articolo 28 di detto regolamento prevede quanto segue:

«1. Per ogni componente o programma IPA viene istituita una struttura operativa incaricata di curare la gestione e l'attuazione dell'assistenza nell'ambito del regolamento IPA.

La struttura operativa è composta da un organismo o da un gruppo di organismi all'interno dell'amministrazione del paese beneficiario.

2. La struttura operativa è responsabile della gestione e attuazione del programma o dei programmi in questione in conformità con il principio di sana gestione finanziaria. A tal fine, essa esegue una serie di funzioni, tra cui:

(...)

f) curare le procedure d'appalto, le procedure di assegnazione delle sovvenzioni e la successiva stipula dei contratti e i pagamenti a favore del beneficiario finale nonché i rimborsi da parte di quest'ultimo;

(...)».

Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013

10 Ai sensi dell'articolo 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):

«1. L'Ufficio esercita la competenza conferita alla Commissione dal regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 ad eseguire controlli e verifiche sul posto negli Stati membri e, conformemente agli accordi di cooperazione e mutua assistenza e agli altri strumenti giuridici in vigore, nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali.

(...)

2. Al fine di accertare l'esistenza di frodi, corruzione o altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, in connessione con una convenzione o decisione di sovvenzione o con un contratto riguardante un finanziamento dell'Unione, l'Ufficio può procedere, conformemente alle disposizioni e alle procedure previste dal regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96, a controlli e verifiche sul posto presso gli operatori economici.

(...)».

11 L'articolo 11 di tale regolamento enuncia quanto segue:

«1. Al termine di un'indagine da parte dell'Ufficio è redatta una relazione sotto l'autorità del direttore generale. Tale relazione descrive la base giuridica dell'indagine, le fasi procedurali

seguite, i fatti accertati e la loro qualificazione giuridica preliminare, l'incidenza finanziaria stimata dei fatti accertati, il rispetto delle garanzie procedurali conformemente all'articolo 9 e le conclusioni dell'indagine.

La relazione è accompagnata dalle raccomandazioni del direttore generale sull'opportunità di adottare provvedimenti. Tali raccomandazioni indicano, se del caso, eventuali misure disciplinari, amministrative, finanziarie e/o giudiziarie che le istituzioni, gli organi e gli organismi e le autorità competenti degli Stati membri interessati devono adottare, e precisano in particolare gli importi stimati da recuperare, nonché la qualificazione giuridica preliminare dei fatti accertati.

(...)

3. Le relazioni e le raccomandazioni redatte in seguito a un'indagine esterna e ogni pertinente documento ad esse collegato sono trasmessi alle autorità competenti degli Stati membri interessati, conformemente alle norme relative alle indagini esterne, e, se necessario, ai servizi competenti della Commissione.

(...)».

Orientamenti in merito alle procedure di informatica forense per il personale dell'OLAF

12 L'articolo 4, paragrafi 3 e 4, degli orientamenti in merito alle procedure di informatica forense per il personale dell'OLAF, del 15 febbraio 2016 (in prosieguo: gli «orientamenti dell'OLAF»), dispone quanto segue:

«3. All'inizio di un'operazione di informatica forense, il DES [(esperto di prove informatiche dell'OLAF)]: 1) documenta e fotografa tutti i supporti informatici da sottoporre all'operazione forense nonché lo spazio circostante e la sua disposizione; 2) compila un inventario di tutti i supporti informatici. L'inventario dovrebbe essere accluso alla "Relazione dell'operazione di informatica forense" e le fotografie dovrebbero essere inserite nel suo allegato.

4. Di regola, il DES dovrebbe effettuare un'acquisizione informatica forense completa dei dispositivi di cui al paragrafo 3. Ove possibile, il DES e l'investigatore dovrebbero visionare congiuntamente tali dispositivi al fine di stabilire se possano contenere dati potenzialmente rilevanti ai fini dell'indagine e se un'acquisizione forense parziale sia adeguata. In tal caso, il DES può effettuare un'acquisizione forense parziale dei dati. Durante l'acquisizione dell'immagine digitale forense è registrata una breve descrizione del contenuto e del numero di identificazione del caso aggiunto dal DES».

13 L'articolo 8, paragrafi 2 e 4, degli orientamenti dell'OLAF prevede quanto segue:

«2. Il DES trasferisce l'immagine digitale forense sul server dei file forensi nel laboratorio forense. Il file in tal modo trasferito diviene il file forense di lavoro. Non appena il file forense di lavoro è pronto, il DES dovrebbe informarne l'investigatore.

(...)

4. Quando il file forense è disponibile, l'investigatore formula richieste scritte attraverso il modulo di richiesta di informazioni CMS per indicizzare il file di lavoro forense e, ove opportuno, ricevere assistenza da parte del DES o dell'analista operazionale al fine di individuare

i dati rilevanti per l'indagine. Quest'ultima richiesta dovrebbe descrivere lo scopo della ricerca e il tipo di prove che l'investigatore mira ad ottenere. In risposta alla richiesta scritta dell'investigatore e congiuntamente con l'investigatore, il DES estrae i dati che corrispondono ai criteri di ricerca dal file di lavoro forense ai fini dell'accesso di sola lettura da parte dell'investigatore».

Fatti

14 I fatti all'origine della controversia sono esposti nei punti da 1 a 23 della sentenza impugnata e, ai fini della presente causa, possono essere riassunti come segue.

15 La Vialto è una società di diritto ungherese che fornisce servizi di consulenza a imprese ed enti del settore privato e pubblico.

16 Il 22 aprile 2011 la Commissione ha concluso con la Repubblica di Turchia un accordo di finanziamento in regime di gestione decentrata con controlli ex ante, che si inseriva nell'ambito del programma nazionale per la Repubblica di Turchia quale componente «assistenza alla transizione e [allo] sviluppo istituzionale» dello strumento di assistenza preadesione (IPA). La struttura operativa designata, ai sensi dell'articolo 21 del regolamento n. 718/2007, era la Central Finance and Contracts Unit (CFCU), un organismo dell'amministrazione turca.

17 Il 17 dicembre 2013 è stato pubblicato nel supplemento della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (GU 2013/S 244-423607), con il riferimento EuropeAid/132338/D/SER/TR, un bando di gara a procedura ristretta riguardante la fornitura di servizi di controllo di qualità esterni nell'ambito del progetto TR2010/0311.01 «Digitization of Land Parcel Identification System» (digitalizzazione del sistema di identificazione delle parcelle agricole) (in prosieguo: il «progetto di cui trattasi»). L'amministrazione aggiudicatrice designata nel bando di gara era la CFCU.

18 Il 19 settembre 2014 il contratto corrispondente a detto bando di gara è stato aggiudicato a un consorzio coordinato dall'Agrotec SpA (in prosieguo: il «consorzio») e composto da cinque partecipanti, tra cui la Vialto. Il consorzio ha firmato con la CFCU il contratto di cui trattasi.

19 A seguito dell'avvio di un'indagine motivata dal sospetto di atti di corruzione o di frode commessi nell'ambito del progetto di cui trattasi, l'OLAF ha deciso di effettuare controlli e verifiche nei locali della Vialto (in prosieguo: il «controllo sul posto»).

20 Il 7 aprile 2016 l'OLAF ha emesso due mandati che designavano gli agenti incaricati di procedere a un controllo sul posto e a un'operazione di informatica forense. Ai sensi di tali mandati, il controllo sul posto mirava a raccogliere le prove in possesso della Vialto concernenti il suo eventuale coinvolgimento in atti di corruzione e frode che sarebbero stati commessi nell'ambito del progetto di cui trattasi. L'operazione di informatica forense mirava a ottenere, in particolare, immagini digitali forensi di tutte le risorse digitali della Vialto utilizzate ai fini della gestione del progetto di cui trattasi, della corrispondenza elettronica della direzione e dei dipendenti della Vialto, delle caselle di posta elettronica funzionali utilizzate per l'esecuzione del progetto di cui trattasi nonché dei file o delle cartelle presenti nella rete della Vialto che potevano essere pertinenti ai fini dell'indagine.

21 Il controllo sul posto e l'operazione di informatica forense sono stati condotti dal 12 al 14 aprile 2016. Per ciascun giorno di verifiche, l'OLAF ha redatto una verbale. Nel verbale della giornata del 14 aprile 2016 è stato rilevato che la Vialto si era rifiutata di fornire all'OLAF alcune informazioni. Un rappresentante della Vialto ha firmato ciascuno dei verbali e, quando ritenuto necessario, ha formulato osservazioni.

22 Con lettera del 6 maggio 2016 la Vialto ha presentato all'OLAF un reclamo nel quale ha contestato oppure commentato taluni elementi contenuti in tali verbali. L'OLAF ha risposto al suo reclamo con lettera dell'8 luglio 2016.

23 Con lettera del 14 settembre 2016 l'OLAF ha informato la Vialto che essa era considerata persona interessata ai fini dell'indagine vertente sul sospetto di corruzione o di frode esistenti in relazione al progetto di cui trattasi e l'ha invitata a presentare le sue osservazioni entro il termine di dieci giorni.

24 Con lettera del 23 settembre 2016 la Vialto ha presentato le sue osservazioni all'OLAF e ha dichiarato di aver agito conformemente alla normativa applicabile e di aver rispettato tutte le condizioni in materia di accesso legittimo dell'OLAF ai suoi dati.

25 Con lettera del 29 settembre 2016 la CFCU ha informato l'Agrotec dello svolgimento del controllo sul posto nei locali della Vialto e del fatto che quest'ultima non aveva acconsentito a concedere all'OLAF l'accesso a talune informazioni da esso richieste per portare a buon fine la sua indagine. Essa ha aggiunto che l'OLAF riteneva che, con il suo comportamento, la Vialto avesse violato l'articolo 25 delle condizioni generali applicabili al contratto in questione (in prosieguo: le «condizioni generali») relativo alle verifiche, ai controlli e agli audit da parte degli organi dell'Unione europea. Essa ha anche precisato che l'OLAF esaminava la situazione con i servizi competenti della Commissione. Ritenendo che, ai sensi delle condizioni generali, l'Agrotec fosse il suo unico interlocutore per tutte le questioni contrattuali e finanziarie, la CFCU ha informato tale società che avrebbe sospeso in maniera preventiva il pagamento delle fatture da essa presentate, almeno fino alla chiusura dell'indagine dell'OLAF.

26 Con lettera del 13 ottobre 2016 la direzione generale (DG) «Vicinato e negoziati di allargamento» della Commissione (in prosieguo: la «DG "Allargamento"») ha informato la CFCU del rifiuto della Vialto, in violazione dell'articolo 25 delle condizioni generali, di cooperare all'indagine condotta dall'OLAF e l'ha invitata ad adottare le misure necessarie in applicazione delle condizioni generali e, a tale proposito, a considerare come una delle possibili misure la sospensione dell'esecuzione del contratto di cui trattasi o della parte eseguita dalla Vialto, sulla base degli articoli 25 e 35 delle condizioni generali. Essa ha aggiunto che, a suo avviso, gli importi versati alla Vialto ai sensi del contratto in questione non potevano beneficiare del finanziamento del bilancio dell'Unione e ha invitato la CFCU a determinare con precisione il loro ammontare.

27 Con lettera del 9 novembre 2016 l'OLAF ha informato la Vialto della chiusura della sua indagine, della trasmissione della sua relazione finale d'indagine alla DG «Allargamento» e del fatto che esso avesse raccomandato a tale DG di adottare misure idonee a garantire l'applicazione delle procedure e delle sanzioni derivanti dalla violazione grave, da parte della Vialto, delle condizioni generali.

28 Con lettera dell'11 novembre 2016 la CFCU ha informato l'Agrotec della chiusura dell'indagine dell'OLAF e della conclusione a cui era pervenuto quest'ultimo secondo cui la Vialto aveva violato l'articolo 25 delle condizioni generali. La CFCU ha altresì informato l'Agrotec della sua decisione

di escludere la Vialto dal contratto in questione, sotto ogni aspetto, e di continuare l'esecuzione di detto contratto, anziché seguire la raccomandazione della DG «Allargamento» di sospendere l'esecuzione del medesimo contratto. Di conseguenza, la CFCU ha chiesto all'Agrotec di porre fine senza indugio alle attività della Vialto e di adottare le misure necessarie per escluderla dal consorzio, vale a dire la redazione di un addendum al contratto in questione.

29 Con lettera del 5 dicembre 2016 indirizzata alla CFCU, la Vialto ha contestato la sua esclusione dal contratto in questione. La CFCU ha respinto i suoi argomenti con lettera del 10 gennaio 2017.

30 Il 13 dicembre 2016 la CFCU e l'Agrotec hanno sottoscritto un addendum al contratto in questione al fine di rimuovere la Vialto dall'elenco dei membri del consorzio e di trarne le conseguenze, in particolare sul piano finanziario.

Ricorso dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

31 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 7 settembre 2017, la Vialto ha proposto un ricorso diretto a far condannare la Commissione a versarle un risarcimento pari a EUR 320 944,56 e a EUR 150 000, maggiorato degli interessi, a titolo di riparazione, rispettivamente, dei presunti danni materiali e morali in relazione a comportamenti asseritamente illegittimi della Commissione e dell'OLAF, connessi alla sua esclusione dal contratto in questione.

32 A sostegno di tale ricorso, la Vialto ha fatto valere due censure relative all'illegittimità del comportamento addebitato all'OLAF vertenti, in primo luogo, su una violazione dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96 e, in secondo luogo, su una violazione del diritto ad una buona amministrazione, del principio di non discriminazione, del principio di proporzionalità nonché del principio di tutela del legittimo affidamento. Inoltre, la Vialto ha sollevato una censura relativa all'illegittimità della condotta della Commissione vertente su una violazione del diritto di essere ascoltato.

33 All'udienza dinanzi al Tribunale, la Vialto ha rinunciato a chiedere il risarcimento dell'asserito danno materiale e ha ridotto l'importo richiesto a titolo di risarcimento del danno morale asseritamente subito alla somma di EUR 25 000, maggiorata degli interessi.

34 Con la sentenza impugnata, dopo aver accertato che la Commissione aveva erroneamente contestato la sua competenza e, per tale motivo, la ricevibilità del ricorso, il Tribunale ha respinto l'insieme delle censure sollevate dalla Vialto contro l'OLAF e la Commissione.

35 Il Tribunale ha anzitutto ritenuto, ai punti da 69 a 73 della sentenza impugnata, che i dati ai quali gli agenti dell'OLAF avevano chiesto di accedere nel caso di specie potessero essere considerati pertinenti nell'ambito dell'indagine dell'OLAF e che la produzione di un'immagine digitale forense rientri nell'ambito dei poteri conferiti alla Commissione in forza dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96. Esso ha dedotto da ciò, ai punti 74 e 80 della sentenza impugnata, che, chiedendo alla Vialto di accedere a tali dati ai fini della loro analisi, gli agenti dell'OLAF non avevano commesso alcuna violazione di tale disposizione.

36 Esso ha poi respinto gli argomenti della Vialto relativi alla violazione, da parte dell'OLAF, del diritto ad una buona amministrazione, del principio di non discriminazione, del principio di proporzionalità e del principio di tutela del legittimo affidamento. Quanto a quest'ultimo principio, dopo aver rammentato, al punto 114 della sentenza impugnata, le condizioni che

devono essere soddisfatte affinché una persona possa avvalersene, il Tribunale ha constatato, ai punti 116 e 117 di tale sentenza, che nel caso di specie è stato a seguito del rifiuto della Vialto di soddisfare le richieste legittime di raccolta di dati da parte degli agenti dell'OLAF che questi ultimi hanno accettato di derogare alla procedura prevista dagli orientamenti dell'OLAF per quanto riguarda il luogo di ottenimento e di trattamento dei dati nonché il supporto utilizzato a tal fine. Il Tribunale ha dedotto da ciò, al punto 118 di tale sentenza, che la Vialto non poteva invocare, a suo favore, una violazione sufficientemente qualificata del principio di tutela del legittimo affidamento che essa aveva riposto nell'applicazione di una prassi derogatoria a suo vantaggio, e ciò nonostante il suo rifiuto di accogliere le richieste degli agenti dell'OLAF conformi all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96.

37 Il Tribunale ha infine respinto la censura della Vialto relativa alla violazione, da parte della Commissione, del suo diritto di essere ascoltata constatando, da un lato, al punto 121 della sentenza impugnata, che la Vialto aveva presentato le sue osservazioni relative al controllo sul posto mediante lettere indirizzate all'OLAF e, dall'altro, al punto 122 di tale sentenza, che la decisione di escludere la Vialto dal contratto in questione era stata presa dalla CFCU, senza che quest'ultima fosse stata vincolata da una posizione adottata in tal senso dalla DG «Allargamento».

38 Di conseguenza, il Tribunale ha respinto integralmente il ricorso della Vialto, senza esaminare le condizioni relative all'esistenza di un nesso di causalità sufficientemente diretto tra i comportamenti addebitati e il presunto danno nonché all'esistenza di quest'ultimo.

Conclusioni delle parti

39 Con la sua impugnazione la Vialto chiede che la Corte voglia:

– annullare la sentenza impugnata e

– condannare la Commissione alle spese.

40 La Vialto precisa che, in caso di annullamento, essa rimette alla discrezionalità della Corte la decisione se rinviare o meno la causa dinanzi al Tribunale affinché quest'ultimo si pronunci nel merito.

41 La Commissione chiede che la Corte voglia:

– respingere l'impugnazione in quanto infondata e

– condannare la Vialto alle spese.

Sull'impugnazione

42 A sostegno della sua impugnazione, la Vialto deduce tre motivi. I primi due di tali motivi vertono su errori commessi dal Tribunale nel respingere le due censure attinenti, in primo luogo, a una violazione dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96 e, in secondo luogo, a una violazione del principio di tutela del legittimo affidamento. Il terzo motivo verte su errori commessi dal Tribunale nel respingere la censura relativa a una violazione del diritto di essere ascoltato.

Sul primo motivo di impugnazione, vertente su una violazione dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96

Sulle parti prima e seconda del primo motivo di impugnazione

– *Argomenti delle parti*

43 Con le parti prima e seconda del primo motivo di impugnazione, la Vialto fa valere che il Tribunale ha commesso vari errori relativi ai poteri di accesso e di raccolta di dati da parte dell'OLAF nell'ambito di un controllo sul posto.

44 In primo luogo, il Tribunale avrebbe snaturato i fatti in due modi prima di pervenire erroneamente, al punto 80 della sentenza impugnata, alla conclusione che non vi è stata alcuna violazione, da parte dell'OLAF, dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96 allorché l'OLAF ha chiesto alla Vialto di poter accedere ai dati di cui al punto 71 di tale sentenza.

45 Da un lato, la causa che ha dato luogo alla sentenza impugnata riguarderebbe la questione di una violazione della suddetta disposizione per via della richiesta di raccolta, da parte dell'OLAF, di tali dati e non a causa della sua richiesta di accesso ai suddetti dati.

46 Tale snaturamento avrebbe condotto a un'errata applicazione del diritto da parte del Tribunale, il quale avrebbe dovuto interpretare il diritto di accesso di cui all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96 nel senso che esso implica, da un lato, un diritto di indagine molto esteso che si applica a tutte le categorie di dati di cui a tale disposizione e, dall'altro, un diritto di raccolta limitato ai dati che presentano un nesso con le operazioni interessate dal controllo.

47 Dall'altro lato, il Tribunale avrebbe snaturato i fatti non constatando, al punto 80 della sentenza impugnata, che la Vialto aveva concesso all'OLAF l'accesso ai dati in questione. In particolare, il Tribunale avrebbe dovuto prendere in considerazione l'allegato del verbale dell'OLAF relativo al terzo giorno del controllo, che la Vialto avrebbe accluso al suo ricorso. Orbene, da tale documento risulterebbe che quest'ultima aveva concesso all'OLAF un accesso completo al suo sistema contabile e alle sue transazioni.

48 In secondo luogo, la sentenza impugnata non giustificherebbe la constatazione, operata al punto 74 della sentenza impugnata, secondo cui i dati di cui l'OLAF aveva chiesto la raccolta nel caso di specie erano relativi alle operazioni di cui trattasi e necessari ai fini del buon svolgimento del controllo sul posto, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96. Una simile constatazione sarebbe quindi arbitraria.

49 In terzo luogo, siffatta constatazione, ripresa anche al punto 83 della sentenza impugnata, sarebbe viziata da un errore di diritto, poiché non potrebbe ritenersi, prima di una ricerca per parole chiave, che tutti i dati richiesti dall'OLAF – segnatamente la totalità della corrispondenza e del contenuto dei computer di due dipendenti della Vialto nonché tutto il suo server e una copia di tutte le sue transazioni dal 2012 – siano collegati alle operazioni interessate dall'indagine e necessari a fini quest'ultima, di modo che l'OLAF fosse autorizzato a raccoglierli.

50 In quarto luogo, il Tribunale avrebbe snaturato i fatti constatando, al punto 75 della sentenza impugnata, che la Vialto si sarebbe opposta soltanto alla raccolta di tali dati su supporti da trasportare presso i locali dell'OLAF, mentre invece la Vialto si sarebbe opposta, fin dall'inizio e in generale, alla raccolta dei dati privi di nesso con il progetto oggetto di controllo.

51 La Commissione chiede il rigetto delle parti prima e seconda del primo motivo di impugnazione in quanto infondate.

– *Giudizio della Corte*

52 In primo luogo, l'argomento addotto dalla Vialto secondo cui il Tribunale ha deformato la portata della censura che essa aveva sollevato nel suo ricorso in primo grado relativa all'illegittimità del comportamento addebitato all'OLAF, vertente su una violazione dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96, non può essere accolto.

53 Occorre infatti rilevare che il Tribunale ha constatato, al punto 62 della sentenza impugnata, che la Vialto addebita all'OLAF di aver richiesto di poter raccogliere dati privi di nesso con il progetto in questione in violazione di tale disposizione. Inoltre, il Tribunale ha precisato, al punto 75 della sentenza impugnata, che la Vialto sostiene di aver permesso agli agenti dell'OLAF di accedere a tutti i dati richiesti e di essersi opposta soltanto alla raccolta di tali dati.

54 Pertanto, non può ritenersi che il Tribunale abbia interpretato il ricorso in primo grado nel senso che tale censura riguardava la questione di una violazione dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96 a causa della richiesta di accesso, da parte dell'OLAF, a tali dati, invece che a causa della raccolta di questi ultimi.

55 In secondo luogo, per quanto riguarda l'affermazione della Vialto secondo cui il Tribunale ha snaturato i fatti non constatando, al punto 80 della sentenza impugnata, che la Vialto aveva concesso all'OLAF l'accesso a tutti i dati richiesti, occorre rilevare che tale punto costituisce la conclusione del ragionamento del Tribunale relativo all'interpretazione dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96 e che esso non contiene alcuna valutazione del comportamento della Vialto. Ne consegue che tale affermazione si basa su una lettura errata di detto punto.

56 Inoltre, anche supponendo che la Vialto abbia inteso contestare, con tale affermazione, le ragioni che hanno condotto il Tribunale a una simile conclusione, si deve rilevare che i punti da 63 a 78 della sentenza impugnata non contengono alcuna constatazione secondo cui la Vialto avrebbe rifiutato di concedere all'OLAF l'accesso ai dati di cui al punto 71 della sentenza impugnata.

57 Per contro, al punto 79 della sentenza impugnata, il Tribunale ha accertato che gli agenti dell'OLAF avevano posto fine al controllo sul posto e all'operazione di informatica forense senza che la Vialto avesse comunicato loro i dati che essa riteneva coperti dal segreto professionale o dalle clausole contrattuali di cui essa si avvale.

58 Al riguardo, occorre ricordare che, come risulta dall'articolo 256, paragrafo 1, secondo comma, TFUE e dall'articolo 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, l'impugnazione è limitata alle questioni di diritto. Il Tribunale è pertanto competente in via esclusiva a constatare e a valutare i fatti pertinenti nonché a valutare gli elementi di prova. La valutazione di tali fatti e di tali elementi di prova non costituisce dunque, salvo il caso di loro

snaturamento, una questione di diritto assoggettata, in quanto tale, al controllo della Corte nell'ambito di un'impugnazione (sentenza del 25 febbraio 2021, Dalli/Commissione, C-615/19 P, EU:C:2021:133, punto 73 e giurisprudenza ivi citata).

59 Un siffatto snaturamento deve risultare manifestamente dai documenti del fascicolo, senza che sia necessario effettuare una nuova valutazione dei fatti e delle prove. Spetta al ricorrente indicare con esattezza gli elementi che sarebbero stati snaturati dal Tribunale e dimostrare gli errori di analisi che, nella sua valutazione, avrebbero condotto a tale snaturamento (sentenza del 4 marzo 2020, Tulliallan Burlington/EUIPO, da C-155/18 P a C-158/18 P, EU:C:2020:151, punto 102 e giurisprudenza ivi citata).

60 La Vialto fa valere, in sostanza, che se il Tribunale avesse tenuto conto dell'allegato del verbale dell'OLAF relativo al terzo giorno del controllo sul posto, in cui figurano le sue osservazioni sullo svolgimento di tale giorno del controllo, avrebbe dovuto constatare che la Vialto aveva concesso all'OLAF l'accesso completo ai dati richiesti.

61 Occorre tuttavia rilevare che un siffatto documento riprende le osservazioni della Vialto sullo svolgimento del controllo, cosicché esso permette soltanto di stabilire il suo punto di vista su tale svolgimento. Orbene, il Tribunale ha precisato, al punto 75 della sentenza impugnata, che la Vialto sostiene di aver permesso agli agenti dell'OLAF di accedere a tutti i dati richiesti.

62 Ne consegue che l'argomento addotto dalla Vialto non può consentire di dimostrare che il Tribunale abbia snaturato i fatti o le prove pertinenti, sicché tale argomento deve essere respinto in quanto infondato.

63 In terzo luogo, per quanto riguarda l'asserito difetto di motivazione della constatazione di cui al punto 74 della sentenza impugnata, occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, l'obbligo di motivazione non impone al Tribunale di fornire una spiegazione che segua esaustivamente e uno per uno tutti i ragionamenti svolti dalle parti della controversia, cosicché la motivazione del Tribunale può essere implicita, a condizione che essa consenta agli interessati di conoscere le ragioni per le quali il Tribunale non ha accolto i loro argomenti e alla Corte di disporre degli elementi sufficienti per esercitare il suo controllo (sentenza del 25 giugno 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punto 96 e giurisprudenza ivi citata).

64 Nel caso di specie, il Tribunale ha esposto, ai punti da 66 a 73 della sentenza impugnata, le ragioni che l'hanno condotto a dichiarare che i dati che l'OLAF ha chiesto di poter raccogliere erano relativi alle operazioni interessate e necessari al buon svolgimento del controllo sul posto, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96.

65 Da tali punti risulta che una simile constatazione si basa, in primo luogo, sulla formulazione di tale disposizione, dalla quale risulta, secondo il Tribunale, da un lato, che l'OLAF è autorizzato ad avere accesso a tutte le informazioni e alla documentazione relative ai fatti oggetto della sua indagine e a prendere copia dei documenti necessari per effettuare il suo controllo sul posto e, dall'altro, che esso dispone di un certo margine di discrezionalità nella determinazione dei dati pertinenti a tal fine. Il Tribunale si è poi basato sull'oggetto dell'indagine condotta dall'OLAF nel caso di specie e sui dati richiesti, che erano, secondo il Tribunale, del tipo di quelli indicati in tale disposizione. Infine, il Tribunale ha fatto riferimento a peculiarità dell'operazione di informatica forense, in particolare alla necessità di procedere a un'indicizzazione dei dati, realizzando immagini digitali dei dati in questione, per poter identificare i documenti pertinenti ai fini dell'indagine.

66 Orbene, tale motivazione è sufficiente per consentire, da un lato, alla Vialto di comprendere le ragioni per le quali il suo argomento è stato respinto e, dall'altro, alla Corte di esercitare il suo controllo. L'insufficienza di motivazione addotta dalla Vialto deve quindi essere respinta in quanto infondata.

67 In quarto luogo, per quanto riguarda l'asserito errore di diritto relativo all'interpretazione dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96, occorre rilevare che il Tribunale ha dichiarato, al punto 74 della sentenza impugnata, che i dati che l'OLAF ha chiesto di poter raccogliere nel caso di specie erano relativi alle operazioni interessate e necessari al buon svolgimento del controllo sul posto, ai sensi di tale disposizione. Inoltre, il Tribunale ha ritenuto, al punto 80 della sentenza impugnata, che, chiedendo alla Vialto di poter accedere a tali dati ai fini della loro analisi, l'OLAF non abbia commesso alcuna violazione di tale disposizione.

68 Al riguardo, l'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96 prevede che i controllori della Commissione abbiano accesso, alle medesime condizioni dei controllori amministrativi nazionali e nel rispetto della legislazione nazionale, a tutte le informazioni e alla documentazione relative alle operazioni di cui trattasi necessarie ai fini del buon svolgimento dei controlli e delle verifiche sul posto. Tale disposizione precisa che essi possono utilizzare gli stessi mezzi materiali di controllo di cui si avvalgono i controllori amministrativi nazionali e, in particolare, possono prendere copia dei documenti pertinenti. Tale disposizione enuncia altresì che i controlli e le verifiche sul posto possono, segnatamente, riguardare i dati informatici.

69 Inoltre, dall'articolo 2, paragrafo 1, della decisione 1999/352 e dall'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2013 deriva che la competenza conferita alla Commissione dal regolamento n. 2185/96 per effettuare controlli e verifiche sul posto è esercitata dall'OLAF.

70 Dal combinato disposto delle suddette disposizioni si evince che, nell'ambito di un controllo sul posto, gli agenti dell'OLAF hanno accesso, alle medesime condizioni dei controllori amministrativi nazionali e nel rispetto delle legislazioni nazionali, a tutte le informazioni, compresi i dati informatici, necessarie al buon svolgimento del controllo sul posto e che essi possono utilizzare gli stessi mezzi materiali di controllo di cui si avvalgono i controllori amministrativi nazionali e, in particolare, possono prendere copie dei documenti pertinenti.

71 Sebbene tale disposizione rinvii, quanto alle condizioni che disciplinano l'accesso degli agenti dell'OLAF alle informazioni, alla legislazione dello Stato membro interessato, occorre rilevare che la Vialto non afferma affatto che l'OLAF avrebbe violato le norme di diritto ungherese applicabili al momento del controllo sul posto in questione e che essa non adduce alcun argomento in tal senso.

72 Inoltre, occorre rilevare che la Vialto non contesta gli accertamenti del Tribunale relativi alla produzione di un'immagine digitale forense, di cui al punto 73 della sentenza impugnata, il quale rinvia alle spiegazioni contenute al punto 44 di tale sentenza. Orbene, il Tribunale ha constatato in tali punti, basandosi in particolare sugli articoli 4 e 8 degli orientamenti dell'OLAF, che, nell'ambito di una siffatta procedura, la produzione di un'immagine digitale forense dei dati contenuti in un supporto informatico di archiviazione serve a consentire l'indicizzazione dei dati, che a sua volta è destinata a permettere di effettuare ricerche per parole chiave mediante un software forense specifico al fine di individuare i documenti pertinenti all'indagine dell'OLAF.

73 Nei limiti in cui la Vialto tenterebbe, con la sua argomentazione, di equiparare la realizzazione di una siffatta immagine digitale forense di tutti i dati archiviati su taluni supporti digitali al fatto di prendere copia, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96, dell'insieme dei documenti memorizzati su tali supporti, occorre evidenziare, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 78 delle sue conclusioni, che tale operazione costituisce solo una fase intermedia nell'ambito dell'esame di tali dati (v., per analogia, sentenza del 16 luglio 2020, Nexans France et Nexans/Commissione, C-606/18 P, EU:C:2020:571, punto 63).

74 Pertanto, anche se la produzione di una simile immagine implica necessariamente, sul piano tecnico, di «copiare» temporaneamente tutti i dati in questione, in una fase in cui la loro pertinenza non è ancora stata esaminata, tale operazione rientra nell'esercizio del diritto di accesso alle informazioni sancito dall'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96, poiché essa serve unicamente ad individuare i documenti pertinenti ai fini dell'indagine. Non si può ritenere che, in tal modo, l'OLAF prenda copia dell'insieme dei documenti interessati ai sensi di tale disposizione. Dalla formulazione e dall'impianto sistematico di quest'ultima risulta infatti che il diritto di cui dispone un controllore di prendere copie di documenti pertinenti si riferisce, a differenza dell'esercizio del diritto di accesso alle informazioni, al fatto che quest'ultimo conservi copie di determinati documenti, tra quelli a cui ha avuto accesso, che ha individuato come pertinenti ai fini della sua indagine, poiché tali documenti sono suscettibili di essere utilizzati successivamente nell'ambito di quest'ultima.

75 In tali circostanze, risulta che il Tribunale poteva correttamente ritenere che la produzione di una simile immagine digitale forense potesse essere collegata ai poteri conferiti all'OLAF ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96 di accedere alle informazioni necessarie al buon svolgimento del controllo sul posto e di prendere copia dei documenti pertinenti.

76 La Vialto non ha quindi dimostrato che la constatazione del Tribunale, contenuta ai punti 74 e 80 della sentenza impugnata, secondo cui la richiesta dell'OLAF alla Vialto di poter raccogliere i dati di cui al punto 71 della sentenza impugnata al fine di effettuare un'operazione di informatica forense non era contraria all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96, fosse viziata da un errore di diritto.

77 L'errore di diritto invocato dalla Vialto contro un simile accertamento deve quindi essere respinto in quanto infondato.

78 In quinto luogo, l'argomento della Vialto secondo cui il Tribunale ha snaturato i fatti, al punto 75 della sentenza impugnata, si basa su una lettura errata del punto 75 della sentenza impugnata e deve essere parimenti respinto in quanto infondato. Il Tribunale si è infatti limitato a constatare, in tale punto, l'opposizione della Vialto alla raccolta di dati su un supporto che sarebbe stato trasportato fuori dai suoi locali, circostanza che la Vialto non contesta.

79 Di conseguenza, le parti prima e seconda del primo motivo di impugnazione devono essere respinte in quanto infondate.

Sulla terza parte del primo motivo di impugnazione

– *Argomenti delle parti*

80 Con la terza parte del primo motivo di impugnazione, la Vialto sostiene, in primo luogo, al punto 77 della sentenza impugnata, che il Tribunale ha commesso un errore di diritto respingendo in quanto non pertinenti, ai fini del sorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione, i suoi argomenti basati sul rispetto del segreto professionale e sulle clausole di contratti conclusi con i suoi partner commerciali. Siffatti argomenti sarebbero pertinenti al fine di accertare una violazione, da parte dell'OLAF, dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento 2185/96, poiché consentirebbero di dimostrare che le riserve formulate dalla Vialto quanto alla raccolta di dati privi di nesso con l'indagine erano giustificate. Tuttavia, ai sensi della giurisprudenza della Corte, la Vialto sarebbe stata tenuta a provare che la formulazione di tali riserve non costituiva un abuso di diritto.

81 In secondo luogo, il Tribunale avrebbe snaturato il ricorso dichiarando, al punto 79 della sentenza impugnata, che non si poteva ritenere che l'OLAF l'avesse costretta a violare il suo segreto professionale o le clausole di contratti conclusi con i suoi partner commerciali, laddove essa non avrebbe affatto sostenuto di essere stata costretta dall'OLAF ad agire in tal senso.

82 La Commissione chiede il rigetto della terza parte del primo motivo di impugnazione in quanto in parte irricevibile e in parte inoperante e, in ogni caso, infondata.

– *Giudizio della Corte*

83 Per quanto riguarda l'errore di diritto che vizierebbe il punto 77 della sentenza impugnata, occorre rilevare che il Tribunale ha constatato, in tale punto, che gli argomenti della Vialto basati sul segreto professionale e sugli impegni contrattuali assunti nei confronti dei suoi partner commerciali erano privi di pertinenza ai fini della responsabilità extracontrattuale dell'Unione, in quanto essi miravano a giustificare il rifiuto della Vialto di comunicare all'OLAF taluni dei dati ai quali quest'ultimo chiedeva di accedere e non ad addebitare all'OLAF o alla Commissione la violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai singoli.

84 In tale contesto, l'argomento della Vialto, secondo cui essa era tenuta a provare che le riserve da essa espresse sulla raccolta di taluni dati da parte dell'OLAF non costituivano un abuso di diritto, non è idoneo a dimostrare che gli argomenti addotti in primo grado relativi al segreto professionale e agli impegni contrattuali assunti nei confronti dei suoi partner commerciali potessero provare una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai singoli. Di conseguenza, tale argomento è inoperante.

85 Lo stesso vale per lo snaturamento del ricorso invocato dalla Vialto. Anche supponendo, infatti, che il Tribunale abbia, come sostiene la Vialto, snaturato il ricorso in primo grado ritenendo di dover rispondere, al punto 79 della sentenza impugnata, ad un argomento non sollevato da tale società secondo cui l'OLAF l'avrebbe costretta a violare il segreto professionale e gli impegni contrattuali assunti nei confronti dei suoi partner commerciali, un simile errore non potrebbe rimettere in discussione il rigetto della prima censura sollevata dalla Vialto in primo grado.

86 Orbene, secondo costante giurisprudenza della Corte, le censure dirette contro elementi ad abundantiam della motivazione di una decisione del Tribunale non possono comportare l'annullamento della stessa e sono dunque da considerarsi inoperanti (sentenza del 25 febbraio 2021, Dalli/Commissione, C-615/19 P, EU:C:2021:133, punto 103 e giurisprudenza ivi citata).

87 Pertanto, si deve respingere la terza parte del primo motivo di impugnazione in quanto inoperante nonché tale motivo nel suo complesso.

Sul secondo motivo di impugnazione, vertente su una violazione del principio di tutela del legittimo affidamento

Argomenti delle parti

88 Con il suo secondo motivo di impugnazione, la Vialto adduce una serie di argomenti volti a dimostrare che il Tribunale è erroneamente pervenuto alla conclusione, al punto 118 della sentenza impugnata, che non vi è stata alcuna violazione del principio di tutela del legittimo affidamento da parte degli agenti dell'OLAF nel caso di specie.

89 In primo luogo, la motivazione della sentenza impugnata sarebbe insufficiente, in quanto non spiegherebbe la ragione per cui una delle tre condizioni necessarie per avvalersi del principio di tutela del legittimo affidamento non sia soddisfatta nel caso di specie.

90 In secondo luogo, il punto 118 della sentenza impugnata sarebbe viziato da un errore di diritto, in quanto ignorerebbe la giurisprudenza relativa al divieto di revoca retroattiva di un atto amministrativo legittimo che conferisce diritti soggettivi o vantaggi analoghi. Le garanzie fornite dagli agenti dell'OLAF il primo giorno del controllo riguardante la procedura di esecuzione di tale controllo sarebbero state, infatti, legittime. La Vialto precisa, a tal riguardo, che una deroga agli orientamenti dell'OLAF non costituisce una violazione del regolamento n. 2185/96. Di conseguenza, gli agenti dell'OLAF non avrebbero potuto revocare tali garanzie a posteriori ed esigere che tale controllo venisse effettuato come se siffatte garanzie non fossero mai state fornite.

91 Inoltre, la revoca retroattiva di un atto amministrativo sarebbe vietata, anche se quest'ultimo dovesse essere ritenuto illegittimo.

92 In terzo luogo, il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto dichiarando, al punto 118 della sentenza impugnata, che la Vialto non poteva invocare una violazione del legittimo affidamento riposto nell'applicazione, a suo favore, di una prassi derogatoria, e ciò nonostante il suo rifiuto di accogliere le richieste degli agenti dell'OLAF conformi all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96. In particolare, il tenore letterale di tale punto darebbe l'impressione che la Vialto avesse agito in malafede. Inoltre, le richieste degli agenti dell'OLAF non erano conformi a tale disposizione e quindi il suo rifiuto di accogliere tali domande sarebbe stato del tutto legittimo. Se gli agenti dell'OLAF avessero ritenuto che, con il suo comportamento, la Vialto avesse agito illecitamente o ostacolato l'indagine, essi sarebbero stati tenuti, conformemente agli articoli 4 e 9 del regolamento n. 2185/96, a chiedere il concorso delle autorità nazionali. Orbene, gli agenti dell'OLAF avrebbero deciso di porre fine al controllo senza seguire tale procedura.

93 La Commissione sostiene che il secondo motivo di impugnazione è in parte inoperante e, in ogni caso, infondato.

Giudizio della Corte

94 In primo luogo, per quanto riguarda il presunto difetto di motivazione della sentenza impugnata, occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, citata al punto 63 della presente sentenza, l'obbligo di motivazione non impone al Tribunale di fornire una spiegazione che segua esaustivamente e uno per uno tutti i ragionamenti svolti dalle parti della controversia, cosicché la motivazione del Tribunale può essere implicita, a condizione che essa consenta agli interessati di conoscere le ragioni per le quali il Tribunale non ha accolto i loro argomenti e alla Corte di disporre degli elementi sufficienti per esercitare il suo controllo.

95 Nel caso di specie, dopo aver ricordato, al punto 114 della sentenza impugnata, le condizioni che devono essere soddisfatte perché una persona possa invocare il principio di tutela del legittimo affidamento, il Tribunale ha constatato, al punto 116 di tale sentenza, che, nel caso di specie è stato a seguito del rifiuto della Vialto di accogliere le richieste di raccolta di dati da parte degli agenti dell'OLAF che questi ultimi hanno accettato di derogare alla procedura stabilita dagli orientamenti dell'OLAF per quanto riguarda il luogo di ottenimento e di trattamento dei dati e il supporto utilizzato a tal fine. Inoltre, al punto 117 di tale sentenza, il Tribunale ha ricordato che l'OLAF era legittimato, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96, ad accedere ai dati ai quali la Vialto gli aveva rifiutato l'accesso. Il Tribunale ha dedotto da ciò, al punto 118 della medesima sentenza, che la Vialto non poteva invocare a suo vantaggio una violazione sufficientemente qualificata del principio di tutela del legittimo affidamento che essa aveva riposto nell'applicazione di una prassi derogatoria a suo favore, e ciò nonostante il suo rifiuto di accogliere le richieste degli agenti dell'OLAF conformi all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96.

96 Dai punti da 113 a 118 della sentenza impugnata risulta quindi che il Tribunale ha ritenuto che la Vialto non potesse fondatamente invocare un legittimo affidamento nell'applicazione di un accordo che essa aveva deciso di non rispettare.

97 Orbene, siffatta motivazione è sufficiente per consentire alla Vialto di comprendere le ragioni del rigetto della sua argomentazione e alla Corte di esercitare il suo controllo. L'insufficienza di motivazione invocata dalla Vialto deve quindi essere respinta in quanto infondata.

98 In secondo luogo, per quanto riguarda l'argomento della Vialto vertente sulla giurisprudenza della Corte relativa alle condizioni per la revoca di un atto costitutivo di diritti è sufficiente constatare che tale argomento non è stato addotto dalla Vialto nel giudizio di primo grado.

99 Orbene, secondo costante giurisprudenza della Corte, un motivo presentato per la prima volta nell'ambito del giudizio di impugnazione dinanzi a quest'ultima deve essere respinto in quanto irricevibile. Nell'ambito di un giudizio di impugnazione, la competenza della Corte è infatti limitata all'esame della valutazione compiuta dal Tribunale riguardo ai motivi che sono stati discussi dinanzi ad esso. Orbene, permettere a una parte di sollevare in tale contesto un motivo che essa non aveva sollevato dinanzi al Tribunale equivarrebbe a permetterle di sottoporre alla Corte – la cui competenza in materia di impugnazione è limitata – una controversia più ampia di quella su cui il Tribunale è stato chiamato a pronunciarsi (sentenza del 30 maggio 2017, Safa Nicu Sepahan/Consiglio, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punto 109 e giurisprudenza ivi citata).

100 Di conseguenza, tale argomento deve essere respinto in quanto irricevibile.

101 In terzo luogo, per quanto riguarda l'argomento della Vialto, secondo cui il Tribunale ha commesso un errore di diritto dichiarando, al punto 118 della sentenza impugnata, che la Vialto non poteva invocare una violazione del legittimo affidamento riposto nell'applicazione di una prassi derogatoria a suo favore – e ciò nonostante il suo rifiuto di accogliere le richieste degli agenti dell'OLAF conformi all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96 – occorre rilevare che, riferendosi in tal modo al rifiuto della Vialto di fornire talune informazioni laddove questa si era impegnata a farlo, il Tribunale ha implicitamente ma necessariamente affermato che la Vialto non poteva far valere un legittimo affidamento nell'applicazione di un accordo che essa aveva deciso di non rispettare.

102 Orbene, si deve ritenere che, rifiutando di rispettare gli impegni assunti nei confronti degli agenti dell'OLAF nell'ambito di un siffatto accordo, il comportamento della Vialto abbia reso impossibile l'applicazione di detto accordo, cosicché essa non può successivamente far valere un legittimo affidamento nell'applicazione di quest'ultimo.

103 Ne consegue che il Tribunale non ha commesso un errore di diritto dichiarando, al punto 118 della sentenza impugnata, che la Vialto non poteva fondatamente invocare un legittimo affidamento nell'applicazione di un accordo che essa aveva deciso di non rispettare.

104 L'argomento della Vialto secondo cui il punto 118 della sentenza impugnata sarebbe viziato da un errore di diritto deve quindi essere respinto in quanto infondato.

105 In quarto luogo, per quanto riguarda l'argomento della Vialto secondo cui la formulazione del punto 118 della sentenza impugnata darebbe l'impressione che essa abbia agito in malafede, si deve constatare che tale argomento si basa su una lettura errata della sentenza impugnata, poiché tale punto non contiene alcuna valutazione in tal senso, e deve quindi essere respinto in quanto infondato.

106 In quinto luogo, per quanto riguarda l'argomento della Vialto secondo cui la richiesta di raccolta di dati da parte degli agenti dell'OLAF non era conforme all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/96, dall'esame del primo motivo di impugnazione dedotto dalla Vialto risulta che tale argomento deve essere parimenti respinto in quanto infondato.

107 In sesto luogo, per quanto riguarda l'argomento della Vialto vertente sugli articoli 4 e 9 del regolamento n. 2185/96, occorre constatare che la Vialto non ha addotto siffatto argomento in primo grado, cosicché, conformemente alla giurisprudenza costante della Corte citata al punto 99 della presente sentenza, esso deve essere respinto in quanto irricevibile.

108 Alla luce di quanto precede, il secondo motivo di impugnazione deve essere respinto in quanto in parte irricevibile e in parte infondato.

Sul terzo motivo di impugnazione, vertente su una violazione del diritto di essere ascoltato

Argomenti delle parti

109 Con il suo terzo motivo di impugnazione, la Vialto fa valere che il Tribunale ha commesso diversi errori respingendo, ai punti da 121 a 123 della sentenza impugnata, i suoi argomenti relativi alla violazione del suo diritto di essere ascoltata.

110 In primo luogo, le constatazioni di cui al punto 121 della sentenza impugnata, relative al fatto che la Vialto sarebbe stata ascoltata dall'OLAF, non sarebbero affatto pertinenti nell'ambito dell'esame della questione di determinare se il suo diritto di essere ascoltata sia stato violato dalla DG «Allargamento».

111 In secondo luogo, il Tribunale avrebbe snaturato i fatti affermando, ai punti 94 e 122 della sentenza impugnata, che la posizione adottata da tale DG sulle misure da adottare nei confronti della Vialto non era vincolante nei confronti della CFCU. Dal fascicolo risulterebbe infatti che una tale richiesta sarebbe stata vincolante nei confronti della CFCU. Non potrebbe essere altrimenti, atteso che la stessa DG finanzierebbe il progetto e avrebbe quindi firmato il contratto in questione.

112 Siffatto snaturamento dei fatti avrebbe comportato un'erronea applicazione del diritto da parte del Tribunale. Quest'ultimo avrebbe infatti dovuto pervenire alla conclusione dell'esistenza di un obbligo, in capo alla DG «Allargamento», di ascoltare la Vialto prima di rivolgere alla CFCU la sua richiesta di adottare le misure necessarie previste dal contratto in questione in considerazione della violazione da parte della Vialto dei suoi obblighi contrattuali.

113 In terzo luogo, il diritto di essere ascoltata della Vialto avrebbe dovuto essere parimenti rispettato dalla suddetta DG nell'ambito della sua raccomandazione di sospendere l'esecuzione del contratto in questione o della parte del contratto eseguita dalla Vialto che essa avrebbe accluso alla sua richiesta. Infatti, dalla giurisprudenza della Corte, in particolare dalla sua sentenza del 4 aprile 2019, OZ/BEI (C-558/17 P, EU:C:2019:289), risulterebbe che il diritto di essere ascoltato debba essere rispettato anche nell'ipotesi in cui un'istituzione dell'Unione formuli raccomandazioni non vincolanti.

114 La Commissione concorda con l'analisi del diritto di essere ascoltato effettuata dal Tribunale e conclude per il rigetto del terzo motivo di impugnazione in quanto infondato.

115 In primo luogo, anche supponendo che la Commissione avrebbe dovuto ascoltare la Vialto prima di rivolgere la sua raccomandazione alla CFCU, siffatta formalità sarebbe stata rispettata nel caso di specie dall'OLAF, in quanto servizio della Commissione all'origine della raccomandazione.

116 In secondo luogo, il Tribunale avrebbe constatato, senza snaturare i fatti, che la Commissione si era limitata ad invitare la CFCU ad adottare le misure adeguate formulando raccomandazioni, a titolo esemplificativo, a tal riguardo. La posizione adottata dalla Commissione nei confronti della Vialto non sarebbe stata quindi vincolante per la CFCU. Il fatto che la Commissione finanziasse il progetto non renderebbe una simile presa di posizione vincolante.

117 In terzo luogo, la sentenza del 4 aprile 2019, OZ/BEI (C-558/17 P, EU:C:2019:289), lascerebbe apparire il carattere sussidiario dell'audizione dinanzi all'organo che emette la raccomandazione, mentre l'attenzione sarebbe posta sull'organo decisionale. Inoltre, la situazione in questione nella causa che ha dato luogo alla suddetta sentenza si distinguerebbe da quella di cui trattasi nella causa in esame, poiché, nella prima causa, l'organo che emette la raccomandazione e l'organo decisionale apparterrebbero alla stessa struttura amministrativa.

Giudizio della Corte

118 Per quanto riguarda l'errore di diritto che il Tribunale avrebbe commesso al punto 122 della sentenza impugnata, occorre rilevare che il Tribunale ha dichiarato, in tale punto, che la DG «Allargamento» non era soggetta all'obbligo di ascoltare la Vialto prima dell'adozione, da parte della CFCU, della sua decisione di escludere la Vialto dal contratto in questione, con la motivazione che la CFCU aveva adottato tale decisione senza essere vincolata da una presa di posizione in tal senso da parte della DG «Allargamento».

119 La Vialto contesta siffatta conclusione, facendo valere che, anche supponendo che la CFCU avesse adottato detta decisione senza essere vincolata da una presa di posizione in tal senso da parte della DG «Allargamento», quest'ultima avrebbe dovuto ascoltare la Vialto prima di adottare una simile presa di posizione.

120 Al riguardo, occorre ricordare che l'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dispone che il diritto ad una buona amministrazione comprende, in particolare, il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio.

121 Il diritto di essere ascoltato garantisce quindi a chiunque la possibilità di manifestare, utilmente ed effettivamente, il proprio punto di vista durante il procedimento amministrativo e prima dell'adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi (sentenza del 4 giugno 2020, SEAE/De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, punto 68 e giurisprudenza ivi citata).

122 Si deve altresì ricordare che il diritto di essere ascoltato fa parte dei diritti della difesa, che costituisce un principio generale del diritto dell'Unione applicabile, anche in assenza di una specifica normativa in proposito. Tale principio impone che i destinatari delle decisioni che pregiudichino in maniera sensibile i loro interessi siano messi in condizione di far conoscere utilmente il loro punto di vista sugli elementi addebitati a loro carico per fondare tali decisioni (v., in tal senso, sentenza del 14 giugno 2016, Marchiani/Parlamento, C-566/14 P, EU:C:2016:437, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).

123 Inoltre, come ricordato dall'avvocato generale, al paragrafo 121 delle sue conclusioni, la violazione dei diritti della difesa, di cui fa parte il diritto di essere ascoltato, dev'essere esaminata in funzione delle specifiche circostanze di ogni singola fattispecie (v., in tal senso, sentenza del 25 ottobre 2011, Solvay/Commissione, C-110/10 P, EU:C:2011:687, punto 63)

124 Per quanto riguarda la presa di posizione della DG «Allargamento» di cui trattasi, va rilevato, certamente, che l'articolo 10 del regolamento n. 718/2007 prevede, in virtù dei principi generali per l'attuazione dell'assistenza di preadesione, che la Commissione affidi al paese beneficiario la gestione decentrata di alcune azioni, riguardanti almeno la gestione delle gare d'appalto, dell'aggiudicazione dei contratti e dei pagamenti. Inoltre, dall'articolo 21, paragrafo 1, lettera f) di tale regolamento emerge che il paese beneficiario designa una struttura operativa per ciascuna componente o ciascun programma IPA. Inoltre, dall'articolo 28 di detto regolamento si evince che la struttura operativa è composta da un organismo o da un gruppo di organismi all'interno dell'amministrazione del paese beneficiario che è responsabile della gestione e attuazione di tale assistenza, in conformità con il principio di sana gestione finanziaria, eseguendo segnatamente le

procedure d'appalto, le procedure di assegnazione delle sovvenzioni e la successiva stipula dei contratti (v., in tal senso, ordinanza del 4 luglio 2013, Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon/Commissione e a., C-520/12 P, non pubblicata, EU:C:2013:457, punto 32).

125 Ne consegue che gli appalti pubblici aggiudicati da paesi terzi e idonei a beneficiare di assistenza ai sensi dell'IPA, sottoposti al principio della gestione decentrata, permangono appalti nazionali e le imprese offerenti od aggiudicatarie degli appalti in questione intrattengono rapporti giuridici soltanto con lo Stato terzo responsabile dell'appalto (v., in tal senso, ordinanza del 4 luglio 2013, Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon/Commissione e a., C-520/12 P, non pubblicata, EU:C:2013:457, punto 34).

126 Ciò premesso, come risulta dall'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 718/2007, la Commissione mantiene la responsabilità globale dell'esecuzione del bilancio generale ed è quindi competente a determinare gli importi eventualmente esclusi dal finanziamento dell'Unione.

127 Orbene, alla luce della responsabilità globale dell'esecuzione del bilancio generale della Commissione, occorre constatare che una lettera in cui tale istituzione raccomanda alla CFCU di non lavorare con la Vialto, menzionando che, in ogni caso, gli importi versati a quest'ultima nell'ambito del progetto in questione non possono beneficiare del finanziamento del bilancio dell'Unione, può essere ragionevolmente considerata idonea, in pratica, ad avere un'incidenza significativa sulla decisione della CFCU, quanto alle misure da adottare nei confronti della Vialto in relazione al contratto in questione, tale da recarle pregiudizio, oltrepassando, in modo non trascurabile, l'incidenza attesa da una semplice raccomandazione.

128 Pertanto, una simile presa di posizione della Commissione può avere, per l'operatore economico interessato, conseguenze tali da richiedere che quest'ultimo sia posto in condizione di esprimere osservazioni sul comportamento che gli viene addebitato e sulle misure da adottare nei suoi confronti in relazione al contratto in questione prima che la Commissione prenda posizione su tali questioni (v., per analogia, sentenza del 10 luglio 2001, Ismeri Europa/Corte dei conti, C-315/99 P, EU:C:2001:391, punto 29).

129 Detta presa di posizione della Commissione deve quindi essere considerata un provvedimento individuale che reca pregiudizio alla Vialto ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta dei diritti fondamentali.

130 Di conseguenza, occorre constatare che il Tribunale ha commesso un errore di diritto dichiarando, al punto 122 della sentenza impugnata, che la Commissione non era soggetta all'obbligo di ascoltare la Vialto prima che la CFCU adottasse la sua decisione di escludere la Vialto dal contratto in questione.

131 Ciò premesso, dai punti 121 e 123 della sentenza impugnata risulta che il Tribunale si è anche basato sulla circostanza secondo cui la Vialto era stata, nel caso di specie, ascoltata dall'OLAF, al fine di respingere l'argomento della Vialto relativo alla violazione da parte della Commissione del diritto di essere ascoltato.

132 A tal proposito, occorre constatare che una simile circostanza non consente alla Commissione di considerare adempiuto il suo obbligo di ascoltare l'interessato.

133 Infatti, conformemente all'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento 883/2013, l'OLAF redige, al termine della sua indagine, una relazione di indagine accompagnata da raccomandazioni del suo direttore generale sui provvedimenti da adottare. L'articolo 11, paragrafo 3, di tale regolamento precisa che le relazioni e le raccomandazioni redatte in seguito a un'indagine esterna e ogni pertinente documento ad esse collegato sono trasmessi alle autorità competenti degli Stati membri interessati, conformemente alle norme relative alle indagini esterne, e, se necessario, ai servizi competenti della Commissione.

134 Dalla formulazione e dall'impianto sistematico delle suddette disposizioni si evince che spetta all'autorità a cui tali raccomandazioni sono rivolte svolgere la propria istruzione e ascoltare l'interessato prima di adottare una decisione che possa recargli pregiudizio.

135 In tale contesto, i legami strutturali tra l'OLAF e la Commissione non possono neppure esimere quest'ultima da un simile obbligo, permettendo di ritenere che la Vialto sarebbe già stata ascoltata da tale istituzione in occasione della sua audizione da parte degli agenti dell'OLAF.

136 Pertanto, il terzo motivo di impugnazione deve essere accolto e la sentenza impugnata deve essere annullata nella parte in cui ha respinto, in quanto infondata, la censura sollevata dalla Vialto relativa alla violazione della Commissione del diritto di essere ascoltato.

Sul ricorso dinanzi al Tribunale

137 Conformemente all'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quest'ultima, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, può statuire definitivamente sulla controversia, qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.

138 Secondo costante giurisprudenza della Corte, la sussistenza della responsabilità extracontrattuale dell'Unione, ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE, richiede la compresenza di vari presupposti, ossia l'illiceità del comportamento contestato all'istituzione dell'Unione, l'effettività del danno e la sussistenza di un nesso causale fra il comportamento dell'istituzione e il danno lamentato (sentenza del 25 febbraio 2021, Dalli/Commissione, C-615/19 P, EU:C:2021:133, punto 41 e giurisprudenza ivi citata).

139 Nel caso di specie, lo stato degli atti consente di statuire sulla controversia per quanto riguarda la prima di tali condizioni, relativa al comportamento della Commissione.

140 Dai motivi esposti nell'ambito dell'analisi del terzo motivo dedotto dalla Vialto a sostegno della sua impugnazione risulta che quest'ultima ha dimostrato che la Commissione era incorsa in una violazione del diritto di essere ascoltato, che costituisce una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai singoli.

141 Per quanto riguarda il carattere sufficientemente qualificato di tale violazione, la Vialto fa valere che la Commissione non poteva decidere liberamente di esigere l'esclusione della Vialto dal progetto senza darle la possibilità di essere ascoltata e di esercitare i propri diritti della difesa.

142 Al riguardo, occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, quando un'istituzione dell'Unione dispone solo di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, la semplice trasgressione del diritto dell'Unione può essere

sufficiente per accertare l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata di detto diritto, tale da far sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione (sentenza del 20 gennaio 2021, Commissione/Printeos, C-301/19 P, EU:C:2021:39, punto 103 e giurisprudenza ivi citata).

143 Orbene, come risulta dalla motivazione esposta nell'ambito dell'analisi del terzo motivo, la Commissione aveva l'obbligo di ascoltare la Vialto prima di trasmettere alla CFCU la sua presa di posizione sulle misure da adottare nei confronti della Vialto in relazione al contratto in questione, sicché tale istituzione non disponeva di alcun margine di discrezionalità al riguardo.

144 Quanto al resto, lo stato degli atti non consente di statuire sulla controversia.

145 Le altre condizioni per la sussistenza della responsabilità extracontrattuale dell'Unione non sono state, infatti, esaminate dal Tribunale.

146 Inoltre, dai punti 25 e 26 della sentenza impugnata risulta che la Vialto ha sostanzialmente modificato, in udienza dinanzi al Tribunale, la sua posizione sulla portata del danno che essa ha asseritamente subito.

147 Alla luce degli elementi che precedono, la Corte non è in grado di pronunciarsi, con un livello sufficiente di certezza, sull'effettività del danno e sull'esistenza di un nesso di causalità tra la violazione del diritto di essere ascoltato da parte della Commissione e il danno lamentato.

148 Di conseguenza, occorre rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché quest'ultimo statuisca in merito.

Sulle spese

149 Poiché la causa è stata rinviata dinanzi al Tribunale, le spese devono essere riservate.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara e statuisce:

1) **La sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 26 giugno 2019, Vialto Consulting/Commissione (T-617/17, non pubblicata, EU:T:2019:446), è annullata nella parte in cui ha respinto, in quanto infondata, la censura sollevata dalla Vialto Consulting Kft. relativa alla violazione da parte della Commissione europea del diritto di essere ascoltato.**

2) **L'impugnazione è respinta quanto al resto.**

3) **La causa è rinviata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea affinché quest'ultimo statuisca sui presupposti per il sorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea relativi all'esistenza di un nesso di causalità tra la violazione da parte della Commissione europea del diritto di essere ascoltato e il danno lamentato nonché all'effettività del danno.**

4) **Le spese sono riservate.**

Firme