



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

27 novembre 2018\*

«Diritto istituzionale – Parlamento europeo – Decisione che dichiara inammissibili determinate spese di un partito politico ai fini di una sovvenzione per l'esercizio finanziario 2015 – Diritto a una buona amministrazione – Certezza del diritto – Regolamento (CE) n. 2004/2003 – Divieto di finanziamento indiretto di un partito politico nazionale»

Nella causa T-829/16,

**Mouvement pour une Europe des nations et des libertés**, con sede in Parigi (Francia), rappresentato da A. Varaut, avvocato,

ricorrente,

contro

**Parlamento europeo**, rappresentato da C. Burgos e S. Alves, in qualità di agenti,

convenuto,

avente ad oggetto la domanda fondata sull'articolo 263 TFUE, volta all'annullamento della decisione del Parlamento europeo del 12 settembre 2016 che dichiara inammissibili determinate spese ai fini di una sovvenzione per l'esercizio finanziario 2015,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione),

composto da A.M. Collins (relatore), presidente, R. Barents e J. Passer, giudici,

cancelliere: M. Marescaux, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 26 giugno 2018,

ha pronunciato la seguente

\* Lingua processuale: il francese.

## Sentenza

### Fatti

- 1 Il 10 giugno 2015 il Mouvement pour une Europe des nations et des libertés, ricorrente, ha lanciato una campagna relativa all'immigrazione nel quadro dell'Accordo di Schengen (in prosieguo: la «campagna»). La versione francese di un manifesto di tale campagna conteneva il logo del ricorrente nonché il logo di una fiamma, accompagnato dal nome «Front national». Peraltro, la versione in lingua neerlandese di tale manifesto conteneva il logo del ricorrente nonché quello del Vlaams Belang.
- 2 Nella sua relazione annuale di audit sui conti dei partiti politici europei relativa all'anno 2015, adottata il 25 aprile 2016, uno studio di revisione contabile indipendente ha dichiarato di non aver potuto ottenere elementi di prova sufficienti ed obiettivi per concludere che le spese della campagna fossero ammissibili, il che potrebbe condurre a una riduzione dell'importo della sovvenzione concessa dal Parlamento europeo.
- 3 Su richiesta del Parlamento, il 10 giugno 2016 il ricorrente ha fornito al Parlamento una copia dei manifesti controversi.
- 4 Con lettera del 22 luglio 2016, il Parlamento ha informato il ricorrente che le spese in questione rischiavano di essere inammissibili, in quanto ciò costituiva un finanziamento indiretto di due partiti politici nazionali, dato che questi ultimi non avevano contribuito al finanziamento della campagna. A suo avviso, un simile finanziamento potrebbe essere contrario all'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo (GU 2003, L 297, pag. 1). Pertanto, il Parlamento ha invitato il ricorrente a presentare le proprie osservazioni riguardo a tale presunta irregolarità prima del 22 agosto 2016.
- 5 Il 27 luglio 2016 il ricorrente ha chiesto alcune informazioni aggiuntive al Parlamento, in particolare riguardo ai precedenti relativi a tale tipo di irregolarità.
- 6 Il 10 agosto 2016 il Parlamento ha risposto al ricorrente, informandolo altresì della proroga del termine per presentare le sue osservazioni fino al 2 settembre 2016.
- 7 Il 2 settembre 2016 il ricorrente ha inviato le proprie osservazioni.
- 8 Il 5 settembre 2016 il segretario generale ha trasmesso una nota all'Ufficio di presidenza del Parlamento, invitandolo ad adottare la decisione finale relativa alla chiusura dei conti di una serie di partiti politici a livello europeo, tra cui il ricorrente, per l'esercizio finanziario 2015. Tale nota spiegava che le relazioni finali e qualsiasi altro documento relativo alla chiusura dei conti per tale esercizio finanziario erano a disposizione dei membri dell'Ufficio di presidenza del Parlamento su richiesta.
- 9 Il 7 settembre 2016 i servizi del Parlamento hanno trasmesso le osservazioni del ricorrente al presidente del Parlamento, precisando che esse non incidevano sulla posizione del Parlamento.
- 10 Nel corso della sua riunione del 12 settembre 2016, l'Ufficio di presidenza del Parlamento ha esaminato la relazione finale presentata dal ricorrente successivamente alla chiusura dei suoi conti per l'esercizio finanziario 2015. Esso ha dichiarato inammissibile la somma di EUR 63 853 connessa alla campagna e ha fissato l'importo della sovvenzione finale concessa al ricorrente in EUR 400 777,83 (in prosieguo: la «decisione impugnata»).
- 11 Il 26 settembre 2016 il Parlamento ha notificato al ricorrente la decisione impugnata.

## **Procedimento e conclusioni delle parti**

- 12 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 25 novembre 2016, il ricorrente ha proposto il ricorso in esame.
- 13 Con atto separato, depositato presso la cancelleria del Tribunale il 7 febbraio 2017, il Parlamento ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità, conformemente all'articolo 130, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale.
- 14 Il ricorrente ha depositato le proprie osservazioni in ordine a tale eccezione il 17 e il 27 marzo 2017.
- 15 Con ordinanza del 2 maggio 2017, è stata adottata la decisione di riunire l'eccezione d'irricevibilità al merito.
- 16 Il ricorrente chiede, in sostanza, che il Tribunale voglia:
- respingere l'eccezione d'irricevibilità del ricorso;
  - annullare la decisione impugnata;
  - condannare il Parlamento alle spese.
- 17 Il Parlamento chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso in quanto irricevibile;
  - in subordine, respingere il ricorso in quanto infondato;
  - condannare il ricorrente alle spese.
- 18 Su proposta del giudice relatore, il Tribunale (Ottava Sezione) ha deciso di aprire la fase orale del procedimento e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento previste all'articolo 89 del regolamento di procedura, ha invitato le parti a depositare alcuni documenti e a rispondere ad alcuni quesiti scritti prima dell'udienza, il che è stato fatto entro i termini impartiti.
- 19 Le difese orali delle parti e le loro risposte ai quesiti del Tribunale sono state sentite all'udienza del 26 giugno 2018.

## **In diritto**

### *Sulla ricevibilità*

- 20 Il Parlamento solleva un'eccezione d'irricevibilità relativa alla violazione dell'articolo 263 TFUE e dell'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura.
- 21 Da un lato, il Parlamento contesta al ricorrente di aver proposto il ricorso contro l'Ufficio di presidenza del Parlamento, che non è né un'istituzione, né un organo, né un organismo dell'Unione ai sensi dell'articolo 263 TFUE. Pertanto, il Tribunale sarebbe incompetente a conoscere di detto ricorso.
- 22 D'altro lato, il Parlamento sostiene che l'atto introduttivo del ricorso non rispetta i requisiti di cui all'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura, come interpretato dalla giurisprudenza, in quanto non individua i motivi dedotti e non contiene un'esposizione sommaria di detti motivi, in

modo da consentirgli di preparare la sua difesa. In particolare, esso rileva che, sebbene l'atto introduttivo del ricorso contenga una sezione intitolata «La violazione del principio di buona amministrazione» dedicata a una presunta violazione dell'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), esso contiene altresì una sezione intitolata «[n]el merito», che è la più lunga dell'atto introduttivo del ricorso e nella quale non è individuato alcun motivo.

- 23 Il ricorrente contesta le censure dedotte dal Parlamento.
- 24 Per quanto attiene alla prima censura sollevata dal Parlamento, occorre ricordare che il Tribunale è competente a conoscere dei ricorsi proposti, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, soltanto contro gli atti delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione europea.
- 25 In proposito, va rilevato, in primo luogo, che il ricorso in esame è diretto contro la decisione impugnata, adottata il 12 settembre 2016 dall'organo competente secondo le disposizioni interne del Parlamento, ossia il suo Ufficio di presidenza, e notificata al ricorrente il 26 settembre 2016. Ne consegue che la domanda di annullamento di tale decisione è necessariamente diretta contro il Parlamento, autore dell'atto (v., in tal senso, ordinanza del 5 settembre 2012, Farage/Parlamento e Buzek, T-564/11, non pubblicata, EU:T:2012:403, punto 18).
- 26 In secondo luogo, il Parlamento, allorché ha notificato al ricorrente la decisione impugnata, ha dichiarato esplicitamente che quest'ultimo poteva proporre un ricorso di annullamento avverso «la decisione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento» dinanzi al Tribunale.
- 27 In terzo luogo, conformemente alla giurisprudenza, si deve rilevare che, nelle sue osservazioni sull'eccezione d'irricevibilità, il ricorrente ha precisato che il ricorso doveva ritenersi proposto nei confronti del Parlamento, senza persistere nella designazione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo quale parte convenuta (v., in tal senso, ordinanza del 16 ottobre 2006, Aisne e Nature/Commissione, T-173/06, non pubblicata, EU:T:2006:320, punti 17 e 20).
- 28 In quarto luogo, l'individuazione nell'atto introduttivo del ricorso della decisione impugnata che è stata adottata il 12 settembre 2016 e notificata il 26 settembre 2016 non consente di dubitare che l'intenzione del ricorrente era di proporre il ricorso contro il Parlamento. La precisazione menzionata al precedente punto 27 deve infatti essere considerata come un chiarimento in proposito, e non come una modifica o una regolarizzazione del ricorso avente ad oggetto un elemento ex articolo 76 del regolamento di procedura (v., in tal senso, sentenza del 9 settembre 2004, Spagna e Finlandia/Parlamento e Consiglio, C-184/02 e C-223/02, EU:C:2004:497, punto 17).
- 29 In quinto luogo, all'udienza, il ricorrente ha confermato che il suo ricorso aveva ad oggetto la decisione impugnata, adottata il 12 settembre 2016, ossia un atto del Parlamento.
- 30 Tali elementi consentono di constatare senza ambiguità che il ricorso è proposto contro il Parlamento, ai sensi dell'articolo 263 TFUE.
- 31 Infine, occorre rilevare che la presente causa si distingue da quelle che hanno dato luogo alle ordinanze del 18 settembre 2015, Petrov e a./Parlamento e presidente del Parlamento (T-452/15, non pubblicata, EU:T:2015:709), e del 4 febbraio 2016, Voigt/Parlamento (T-618/15, non pubblicata, EU:T:2016:72), citate dal Parlamento, nelle quali i ricorsi erano stati proposti contro il presidente del Parlamento e contro il Parlamento. Infatti, in queste ultime cause, il Tribunale si è limitato a respingere i ricorsi in quanto parzialmente irricevibili nelle parti in cui erano diretti contro il presidente del Parlamento e ha proseguito il proprio esame nel merito nella misura in cui erano altresì diretti contro il Parlamento, senza aver esaminato chi fosse effettivamente interessato dal ricorso, a differenza del caso di specie.

- 32 Alla luce delle precedenti considerazioni, la prima censura d'irricevibilità sollevata dal Parlamento dev'essere respinta.
- 33 Per quanto attiene alla seconda censura sollevata dal Parlamento, va ricordato che, ai sensi dell'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura, il ricorso contiene i motivi e gli argomenti dedotti nonché un'esposizione sommaria di detti motivi.
- 34 Secondo una giurisprudenza consolidata, a prescindere da ogni questione di natura terminologica, tale esposizione dev'essere tanto chiara e precisa da consentire al convenuto di preparare la sua difesa e al Tribunale di statuire sul ricorso, eventualmente senza corredo di altre informazioni. Al fine di garantire la certezza del diritto e una corretta amministrazione della giustizia, è necessario, infatti, perché un ricorso sia ricevibile, che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali esso si basa emergano, anche solo sommariamente, purché in modo coerente e comprensibile, dal testo del ricorso stesso (v. sentenza del 6 ottobre 2015, *Corporación Empresarial de Materiales de Construcción/Commissione*, T-250/12, EU:T:2015:749, punto 101 e giurisprudenza ivi citata).
- 35 Nel caso di specie, come ammesso dal Parlamento stesso, l'atto introduttivo del ricorso contiene una parte intitolata «La violazione del principio di buona amministrazione». Inoltre, il testo di tale parte fa riferimento in particolare all'articolo 41 della Carta. Peraltro, dai punti da 22 a 42 dell'atto introduttivo del ricorso risulta che il ricorrente contesta segnatamente al Parlamento di non aver fornito al suo organo decisionale, ossia al suo Ufficio di presidenza, le osservazioni del ricorrente prima dell'adozione della decisione impugnata. Si tratta del primo motivo dedotto dal ricorrente.
- 36 Riguardo alla parte intitolata «Nel merito», essa è suddivisa in tre sezioni. La prima sezione è intitolata «Il finanziamento di un partito politico nazionale: una nozione vaga portatrice di incertezza giuridica». Dai punti da 44 a 57 dell'atto introduttivo del ricorso, che vi fanno riferimento, emerge altresì che il ricorrente considera che il divieto di finanziamento indiretto di un partito politico nazionale, risultante dall'articolo 7 del regolamento n. 2004/2003, contrasti con il principio di certezza del diritto. Si tratta dunque del secondo motivo dedotto dal ricorrente.
- 37 All'udienza, il Parlamento ha affermato, in particolare, che l'atto introduttivo del ricorso non deduceva esplicitamente una violazione del principio di certezza del diritto e che, pertanto, un motivo vertente sulla violazione di detto principio dovrebbe essere respinto in quanto irricevibile. Al riguardo, occorre rilevare che la violazione di tale principio è esplicitamente richiamata nel titolo della prima sezione, come indicato al precedente punto 36, nonché ai punti 43 e 52 dell'atto introduttivo del ricorso. Peraltro, ai punti da 32 a 39 del controricorso, il Parlamento ha risposto agli argomenti proposti dal ricorrente. Pertanto, gli argomenti presentati in udienza devono essere respinti.
- 38 Infine, le sezioni seconda e terza della parte intitolata «Nel merito» dell'atto introduttivo del ricorso sono intitolate rispettivamente «L'espressione negli Stati membri di una campagna europea» e «Un logo in formato legale». Dai punti da 58 a 81 dell'atto introduttivo del ricorso, che vi si riferiscono, risulta inoltre che, in sostanza, il ricorrente afferma che, nella decisione impugnata, il Parlamento ha valutato erroneamente la spesa di cui trattasi dichiarandola inammissibile in quanto costituiva un finanziamento indiretto di un partito politico nazionale ai sensi dell'articolo 7 del regolamento n. 2004/2003. Si tratta dunque del terzo motivo dedotto dal ricorrente.
- 39 Pertanto, l'atto introduttivo del ricorso soddisfa i requisiti minimi elaborati dalla giurisprudenza alla luce dell'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura. Del resto, si deve constatare che il Parlamento è stato in condizione di individuare i motivi e gli argomenti dedotti dal ricorrente al fine di contestarli nelle proprie memorie. Pertanto, la seconda censura d'irricevibilità dev'essere respinta.
- 40 Alla luce delle precedenti considerazioni, l'eccezione d'irricevibilità sollevata dal Parlamento dev'essere respinta.

### *Nel merito*

41 A sostegno della domanda di annullamento della decisione impugnata, il ricorrente deduce, in sostanza, tre motivi, vertenti, il primo, sulla violazione del principio di buona amministrazione, il secondo, sulla violazione del principio di certezza del diritto e, il terzo, sulla violazione dell'articolo 7 del regolamento n. 2004/2003.

### *Sulla violazione del principio di buona amministrazione*

42 Con il primo motivo, il ricorrente fa valere la violazione del principio di buona amministrazione, in particolare del diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo e del diritto di essere ascoltato, garantiti dall'articolo 41 della Carta. In proposito, esso asserisce che l'organo decisionale, ossia l'Ufficio di presidenza del Parlamento, non ha esaminato il manifesto controverso e non ha preso in considerazione le sue osservazioni, che non gli sono state trasmesse, basandosi semplicemente su una nota del segretario generale viziata da parzialità. Esso sostiene che avrebbe dovuto avere l'opportunità di difendersi dinanzi a tale ufficio, perlomeno per iscritto. Peraltro, esso contesta che il lavoro dei servizi del Parlamento possa essere considerato meramente preparatorio, in quanto sono tali servizi ad analizzare i documenti rilevanti e a formulare proposte all'ufficio summenzionato che, non avendo preso conoscenza di tali documenti e degli argomenti del ricorrente, non può far altro che ratificare la proposta presentatagli.

43 Il ricorrente aggiunge che ciò costituisce altresì una violazione dell'articolo 16 del codice europeo di buona condotta amministrativa, approvato con risoluzione del Parlamento del 6 settembre 2001 (GU 2002, C 72 E, pag. 331; in prosieguo: il «codice europeo di buona condotta amministrativa»), che garantisce il diritto di essere ascoltato e di rilasciare dichiarazioni.

44 Infine, il ricorrente considera che il Parlamento ha violato l'articolo 8 della decisione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento, del 29 marzo 2004, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento n. 2004/2003, come modificata (GU 2014, C 63, pag. 1; in prosieguo: la «decisione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento del 29 marzo 2004»), secondo il quale tale ufficio offre al beneficiario la possibilità di pronunciarsi sulle irregolarità constatate prima di prendere una decisione. Nella replica, esso precisa che la lettera del Parlamento del 22 luglio 2016 faceva esplicitamente riferimento alla disposizione in parola.

45 Il Parlamento contesta gli argomenti del ricorrente.

46 Ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 1, della Carta, intitolato «[d]iritto ad una buona amministrazione», ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione.

47 Inoltre, ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta, 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.

48 Secondo la giurisprudenza, il principio di buona amministrazione implica in particolare l'obbligo per l'istituzione competente di esaminare con cura e imparzialità tutti gli elementi rilevanti del caso di specie (v., in tal senso, sentenza dell'8 giugno 2017, Schniga/OCVV, C-625/15 P, EU:C:2017:435, punto 47).

49 L'esigenza di imparzialità riguarda, da un lato, il profilo soggettivo, nel senso che nessuno dei membri dell'istituzione interessata che è incaricata della questione manifesti opinioni preconcepite o pregiudizi personali e, dall'altro, il profilo oggettivo, nel senso che l'istituzione è tenuta ad offrire garanzie sufficienti per escludere al riguardo qualsiasi legittimo dubbio (sentenza dell'11 luglio 2013,

Ziegler/Commissione, C-439/11 P, EU:C:2013:513, punto 155). Dalla giurisprudenza risulta che l'imparzialità soggettiva è presunta fino a prova contraria (v., per analogia, sentenze del 1° luglio 2008, Chronopost e La Poste/UFEX e a., C-341/06 P e C-342/06 P, EU:C:2008:375, punto 54, e del 19 febbraio 2009, Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamento, C-308/07 P, EU:C:2009:103, punto 46).

- 50 Dalla giurisprudenza risulta altresì che il rispetto dei diritti della difesa costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che trova applicazione ogniqualvolta l'amministrazione si proponga di adottare nei confronti di un soggetto un atto ad esso lesivo. In forza di tale principio i destinatari di decisioni che incidono sensibilmente sui loro interessi devono essere messi in condizione di manifestare utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'amministrazione intende fondare la sua decisione. A tal fine essi devono beneficiare di un termine sufficiente (sentenza del 18 dicembre 2008, Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, punti 36 e 37).
- 51 Il primo motivo dev'essere esaminato alla luce di tali principi.
- 52 Per quanto concerne la censura relativa alla violazione dell'obbligo di esaminare in modo imparziale ed equo tutti gli elementi rilevanti del caso di specie, occorre ricordare che, il 10 giugno 2016, il Parlamento ha ottenuto una copia dei manifesti della campagna. Inoltre, esso ha invitato il ricorrente a formulare le proprie osservazioni riguardo all'inammissibilità delle spese controverse prima del 22 agosto 2016, termine successivamente prorogato fino al 2 settembre 2016. Il 5 settembre 2016 il segretario generale del Parlamento ha trasmesso una nota all'Ufficio di presidenza del Parlamento invitandolo a dichiarare inammissibili le spese controverse e aggiungendo che la relazione finale e ogni altro documento relativo alla chiusura dei conti per l'esercizio finanziario 2015 erano disponibili su richiesta. Peraltro, le osservazioni del ricorrente del 2 settembre 2016 sono state prese in considerazione, come risulta dall'e-mail dei servizi del Parlamento inviata al presidente il 7 settembre 2016 e come ammesso dal ricorrente stesso all'udienza, sebbene quest'ultimo sostenga che esse non sono state esaminate dall'ente corretto.
- 53 Va precisato che, con la stessa e-mail del 7 settembre 2016, i servizi del Parlamento hanno trasmesso le osservazioni del ricorrente al presidente del Parlamento, che è uno dei membri dell'Ufficio di presidenza in forza dell'articolo 24 del regolamento interno del Parlamento vigente all'epoca dei fatti, aggiungendo che esse non incidevano sulla proposta relativa all'eventuale dichiarazione di inammissibilità delle spese controverse. In tale contesto, il 12 settembre 2016, l'Ufficio di presidenza del Parlamento ha adottato la decisione impugnata.
- 54 In considerazione di quanto precede, si deve concludere che il Parlamento ha raccolto gli elementi necessari per adottare la sua decisione in modo equo ed imparziale.
- 55 Inoltre, non può essere addebitato all'organo competente ad adottare la decisione impugnata, ossia all'Ufficio di presidenza del Parlamento, di basarsi sul lavoro preparatorio dei servizi dell'istituzione. In proposito, il ricorrente ha ammesso, all'udienza, che il Parlamento può infatti fondarsi sul lavoro preparatorio dei propri servizi. Al Parlamento non può essere addebitato neppure di agire sulla base di una proposta del suo segretario generale, il che è peraltro previsto dall'articolo 224 del regolamento interno del Parlamento vigente all'epoca dei fatti. Occorre inoltre rilevare che la nota di detto segretario generale del 5 settembre 2016 informava i membri di tale ufficio che tutti i documenti rilevanti, incluse dunque le osservazioni del ricorrente, erano disponibili su richiesta.
- 56 Va altresì respinto l'argomento dedotto dal ricorrente all'udienza secondo il quale l'e-mail del 7 settembre 2016 dimostrerebbe che la decisione impugnata sarebbe stata de facto adottata dai servizi del Parlamento, e non dall'organo competente, ossia dall'Ufficio di presidenza del Parlamento. Infatti, tale e-mail, inviata da detti servizi al presidente del Parlamento, conferma esplicitamente che le osservazioni del ricorrente sono state esaminate dai summenzionati servizi, che esse non incidevano sulla proposta inviata a detto ufficio dal segretario generale del Parlamento e che sono state effettivamente trasmesse al presidente, membro di tale ufficio.

- 57 Si deve aggiungere che il ricorrente non deduce alcun argomento idoneo a porre in discussione l'imparzialità oggettiva o soggettiva del Parlamento, ai sensi della giurisprudenza citata al precedente punto 49.
- 58 Pertanto, la censura relativa alla violazione dell'articolo 41, paragrafo 1, della Carta dev'essere respinta.
- 59 Per quanto concerne la censura vertente sulla violazione del diritto di essere ascoltato, si deve constatare che il ricorrente è stato in condizione di presentare le proprie osservazioni sull'eventuale inammissibilità delle spese controverse, come risulta dal precedente punto 52. Inoltre, come emerge dal precedente punto 55, contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, nulla osta a che l'Ufficio di presidenza del Parlamento si basi sul lavoro preparatorio dei servizi di detta istituzione o agisca sulla base di una proposta del segretario generale di quest'ultima. Infine, va ricordato nuovamente che le osservazioni del ricorrente sono state inviate da detti servizi al presidente del Parlamento ed erano disponibili su richiesta per i membri di detto ufficio.
- 60 Pertanto, occorre respingere la censura relativa alla violazione dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera a), della Carta.
- 61 Per quanto concerne la violazione dell'articolo 16 del codice europeo di buona condotta amministrativa, occorre rilevare che tale disposizione garantisce il diritto di essere ascoltato e di rilasciare dichiarazioni. Pertanto, a prescindere dal valore giuridico vincolante di tale testo nei confronti del Parlamento, che l'ha adottato con risoluzione del 6 settembre 2001, la censura in esame dev'essere respinta per le ragioni indicate al precedente punto 59.
- 62 Infine, riguardo alla violazione della decisione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento del 29 marzo 2004, indipendentemente dalla questione se sia applicabile l'articolo 7 o l'articolo 8, è sufficiente constatare che il ricorrente afferma in sostanza la violazione del diritto di essere ascoltato, che si riflette nelle citate disposizioni. Pertanto, anche tale censura dev'essere respinta per le ragioni illustrate al precedente punto 59.
- 63 In considerazione di quanto precede, il primo motivo dev'essere respinto in quanto infondato.

*Sulla violazione del principio di certezza del diritto*

- 64 Con il secondo motivo, il ricorrente afferma, in sostanza, che il divieto di finanziamento indiretto di partiti politici nazionali, sancito all'articolo 7 del regolamento n. 2004/2003, è contrario al principio di certezza del diritto. In particolare, esso considera che qualsiasi campagna realizzata con i fondi di un partito politico a livello europeo è idonea a sostenere indirettamente l'azione di un partito politico nazionale. Pertanto, il ricorrente critica il fatto che la decisione impugnata si sia fondata su tale vaga nozione al fine di dichiarare inammissibili le spese controverse.
- 65 Il Parlamento contesta gli argomenti del ricorrente.
- 66 In via preliminare, sebbene il ricorrente non sollevi formalmente un'eccezione di illegittimità ai sensi dell'articolo 277 TFUE, occorre rilevare che esso afferma in sostanza che l'articolo 7 del regolamento n. 2004/2003, che è servito da base per l'adozione della decisione impugnata, contrasta con il principio generale di certezza del diritto. Al riguardo, occorre precisare che nel diritto dell'Unione non sussiste la necessità di sollevare formalmente un'eccezione di illegittimità (v., in tal senso, sentenze del 15 settembre 2016, Yanukovych/Consiglio, T-346/14, EU:T:2016:497, punto 56, e del 15 settembre 2016, Yanukovych/Consiglio, T-348/14, EU:T:2016:508, punto 57). Infatti, la giurisprudenza consente di considerare che un'eccezione di illegittimità è stata sollevata implicitamente, qualora risulti relativamente chiaro dall'atto introduttivo che il ricorrente formula di fatto una tale censura (sentenza del 6 giugno 1996, Baiwir/Commissione, T-262/94, EU:T:1996:75, punto 37). Nel caso di specie,

dall'analisi dei punti 44 e seguenti dell'atto introduttivo del ricorso emerge che il ricorrente solleva implicitamente un'eccezione di illegittimità. Peraltro, dal punto 33 del controricorso emerge che il Parlamento è stato in condizione di comprendere perfettamente la portata della censura sollevata dal ricorrente. Pertanto, occorre esaminare nel merito il secondo motivo.

- 67 Ai sensi dell'articolo 7 del regolamento n. 2004/2003, i fondi destinati ai partiti politici a livello europeo a carico del bilancio generale dell'Unione o di qualsiasi altra fonte non possono essere utilizzati per il finanziamento diretto o indiretto di altri partiti politici e, in particolare, di partiti politici o di candidati nazionali.
- 68 Secondo la giurisprudenza, il principio della certezza del diritto, il quale fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, esige che le norme giuridiche siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, affinché gli interessati possano orientarsi nelle situazioni e nei rapporti giuridici rientranti nella sfera del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 15 febbraio 1996, Duff e a., C-63/93, EU:C:1996:51, punto 20; del 7 giugno 2007, Britannia Alloys & Chemicals/Commissione, C-76/06 P, EU:C:2007:326, punto 79, e del 18 novembre 2008, Förster, C-158/07, EU:C:2008:630, punto 67).
- 69 In proposito, occorre rilevare che la portata della nozione di prevedibilità dipende in larga parte dal contenuto della disposizione in questione, dal settore interessato, nonché dal numero e dalla qualità dei suoi destinatari. La prevedibilità della legge non impedisce che l'interessato sia portato a ricorrere a un illuminato parere legale al fine di valutare, in una misura ragionevole in base alle circostanze della causa, le conseguenze che possono risultare da un atto determinato (sentenza del 21 settembre 2017, Eurofast/Commissione, T-87/16, non pubblicata, EU:T:2017:641, punto 98).
- 70 Inoltre, come asserisce il Parlamento, il principio di certezza del diritto non osta a che il diritto dell'Unione attribuisca un potere discrezionale all'amministrazione competente oppure utilizzi nozioni giuridiche indeterminate che devono essere interpretate ed applicate al caso di specie da detta amministrazione, fatto salvo il sindacato del giudice dell'Unione (v., in tal senso e per analogia, sentenze del 22 maggio 2008, Evonik Degussa/Commissione, C-266/06 P, non pubblicata, EU:C:2008:295, punto 45, e dell'8 luglio 2008, AC-Treuhand/Commissione, T-99/04, EU:T:2008:256, punto 163).
- 71 Peraltro, le esigenze relative al principio di certezza del diritto non possono essere intese nel senso che impongono che una norma che utilizza una nozione giuridica indeterminata menzioni le diverse ipotesi concrete in cui essa può essere applicata, in quanto il legislatore non può determinare in anticipo tutte le suddette ipotesi (v., in tal senso, sentenza del 20 luglio 2017, Marco Tronchetti Provera e a., C-206/16, EU:C:2017:572, punto 42).
- 72 Nel caso di specie, si deve constatare che il divieto di finanziamento diretto o indiretto dei partiti politici nazionali, contenuto nell'articolo 7 del regolamento n. 2004/2003, è chiaro. Per di più, il divieto di finanziamento indiretto è infatti il corollario del divieto di finanziamento diretto, in quanto altrimenti tale divieto potrebbe essere facilmente eluso. Per quanto riguarda il contenuto del divieto di finanziamento indiretto, si deve constatare che si tratta di una nozione giuridica indeterminata e che la disposizione in parola non contiene una definizione esaustiva della nozione o un elenco dei comportamenti che possono rientrare nell'ambito di applicazione del divieto. Tuttavia, si deve considerare che un operatore diligente debba essere in grado di prevedere, come sostiene il Parlamento, che sussista un finanziamento indiretto allorché un partito politico nazionale ottiene un vantaggio finanziario in particolare evitando spese che avrebbe dovuto sostenere, sebbene non sia effettuato alcun trasferimento diretto di fondi. In altri termini, è inaccettabile che un diligente partito politico a livello europeo non sia in grado di prevedere che la concessione di un qualsivoglia vantaggio a un partito politico nazionale, senza che quest'ultimo ne sopporti il costo, costituisca un finanziamento indiretto delle attività del partito politico nazionale stesso.
- 73 In considerazione di quanto precede, occorre respingere il secondo motivo in quanto infondato.

*Sulla violazione dell'articolo 7 del regolamento n. 2004/2003*

- 74 Con il terzo motivo, il ricorrente sostiene che la decisione impugnata è errata nella parte in cui ha considerato che le spese relative al manifesto controverso costituissero un finanziamento indiretto di partiti politici nazionali, ai sensi dell'articolo 7 del regolamento n. 2004/2003, principalmente per due motivi.
- 75 Da un lato, secondo il ricorrente, il manifesto controverso era espressione di una campagna su scala europea, lanciata nella sede del Parlamento a Strasburgo (Francia) il 10 giugno 2015, al fine di rendere consapevoli i cittadini dell'Unione degli effetti negativi dell'Accordo di Schengen sui flussi migratori. Esso sostiene che, nel contesto della campagna, che era rivolta all'insieme degli Stati membri dell'Unione, aveva deciso di mettere on-line una serie di manifesti con la bandiera dell'Unione sul suo sito Internet e sui social network, mentre la Francia e il Belgio, interessati da flussi migratori particolarmente ingenti, erano oggetto di specifiche campagne con manifesti. Il ricorrente sottolinea che il Front national non ha aderito a tale campagna in Francia e non ha effettuato alcuna conferenza stampa sul tema. Peraltro, le elezioni regionali in Francia sarebbero state ancora lontane all'epoca dei fatti e avrebbero riguardato problemi privi di rapporto diretto con i flussi migratori.
- 76 Secondo il ricorrente, se la tesi del Parlamento fosse accettata, esso sarebbe obbligato a realizzare campagne con manifesti unicamente su temi privi di qualsiasi rapporto con le preoccupazioni politiche del Front national, il che sarebbe impossibile, in quanto un partito politico nazionale abbraccia tutti i temi che possono interessare i cittadini. Esso aggiunge che il tema dei flussi migratori e del Trattato di Schengen è un tema europeo.
- 77 D'altro lato, il ricorrente sostiene che i presunti loghi dei partiti politici nazionali in questione, ossia quelli del Front national e del Vlaams Belang, erano di un formato cinque volte inferiore a quello del logo del ricorrente. Pertanto, tale situazione si distinguerebbe dal precedente menzionato dal Parlamento nelle sue lettere del 22 luglio e del 10 agosto 2016, nel quale i loghi in questione erano di un formato simile. Inoltre, esso rileva che, ai sensi del punto 6, paragrafo 7 della guida sulle sovvenzioni di funzionamento concesse dal Parlamento ai partiti e alle fondazioni politiche a livello europeo, relativa al finanziamento delle campagne nel contesto delle elezioni al Parlamento, i nomi e i loghi del partito politico europeo non devono essere meno visibili di quelli dei partiti nazionali o dei candidati nelle pubblicazioni, affinché l'aiuto non sia considerato un aiuto finanziario indiretto.
- 78 Il ricorrente sostiene che la presenza del presunto logo del Front national sui manifesti non era destinata a favorire indirettamente tale partito politico nazionale, bensì a rendere la campagna comprensibile da parte dei cittadini francesi. Lo stesso varrebbe per il presunto logo del Vlaams Belang per quanto concerne i manifesti destinati al Belgio.
- 79 Nelle sue memorie, il ricorrente sostiene altresì che il logo presente sui manifesti destinati alla Francia non era quello del Front national, in quanto il logo di tale partito è una fiamma tricolore (blu, bianco e rosso), mentre il logo controverso aveva unicamente due colori. Pertanto, si tratterebbe del logo della delegazione del Front national all'interno del ricorrente e non del logo del Front national in quanto tale. Inoltre, esso aggiunge che il Parlamento non produce la prova che il pubblico francese percepirebbe il manifesto come proveniente dal Front national. In realtà, il manifesto indicherebbe esplicitamente che il ricorrente «ha la responsabilità esclusiva di questo contenuto».
- 80 Orbene, all'udienza il ricorrente ha ammesso che era probabile che il pubblico associasse il manifesto al Front national a causa del logo controverso, in quanto sarebbe probabilmente incapace di percepire la differenza. Tuttavia, esso sostiene che in realtà sarebbe necessario che il pubblico possa associare tale logo ad un partito politico nazionale, nel caso di specie al Front national, affinché possa individuare la provenienza del messaggio a causa della mancata conoscenza dei partiti politici a livello europeo.
- 81 Il Parlamento contesta gli argomenti del ricorrente.

- 82 Occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 7 del regolamento n. 2004/2003, i fondi destinati ai partiti politici a livello europeo a carico del bilancio generale dell'Unione o di qualsiasi altra fonte non possono essere utilizzati per il finanziamento diretto o indiretto di altri partiti politici e, in particolare, di partiti politici o di candidati nazionali. Inoltre, come indicato al precedente punto 72, è possibile ritenere che sussista un finanziamento indiretto allorché un partito politico nazionale ottiene un vantaggio finanziario in particolare evitando spese che avrebbe dovuto sostenere, sebbene non sia effettuato alcun trasferimento diretto di fondi.
- 83 Pertanto, nell'ambito dell'esame del terzo motivo, occorre stabilire se la decisione impugnata abbia concluso erroneamente che i due partiti politici nazionali, ossia il Front national e il Vlaams Belang, hanno ottenuto un vantaggio finanziario indiretto derivante dalla realizzazione della campagna. Ai fini di tale esame, è opportuno prendere in considerazione un insieme di indizi relativi al contenuto di detta campagna, alla percezione del pubblico, nonché indizi geografici e cronologici.
- 84 In primo luogo, per quanto concerne il contenuto della campagna, si deve rilevare che non è il tema di tale campagna, ossia i presunti effetti dell'Accordo di Schengen sui flussi migratori, ad essere considerato problematico dal Parlamento. In realtà, dalla lettera del Parlamento del 22 luglio 2016, dalla nota del segretario generale del Parlamento all'Ufficio di presidenza di detta istituzione del 5 settembre 2016 e dalla lettera del Parlamento del 26 settembre 2016 che notifica la decisione impugnata emerge che l'elemento decisivo alla base di quest'ultima è la considerazione che il pubblico possa percepire tale campagna come proveniente, almeno in parte, dal Front national e dal Vlaams Belang. Pertanto, contrariamente a quanto suggerito dal ricorrente, l'interpretazione difesa dal Parlamento non implicherebbe che esso sia obbligato a realizzare campagne su temi privi di qualsiasi rapporto con le preoccupazioni di ogni partito politico nazionale al fine di rispettare l'articolo 7 del regolamento n. 2004/2003.
- 85 In secondo luogo, come indicato al precedente punto 84, l'elemento centrale della decisione impugnata è l'impressione da parte del pubblico che la campagna provenga, almeno in parte, dal Front national e dal Vlaams Belang, in assenza di un cofinanziamento adeguato. In proposito, si deve constatare che la realizzazione di una campagna che sia percepita dal pubblico come organizzata almeno congiuntamente con un partito politico nazionale, mentre quest'ultimo non contribuisce adeguatamente al suo finanziamento, può attribuire un vantaggio finanziario indiretto al partito politico nazionale. Infatti, in tale ipotesi, il partito politico nazionale beneficia di un'accresciuta visibilità tra il pubblico e della diffusione di un messaggio al quale aderisce, mentre non ha sostenuto nessuno dei costi connessi alla realizzazione di tale campagna.
- 86 Nel caso di specie, sebbene nelle sue memorie il ricorrente abbia tentato di argomentare che il logo presente sui manifesti destinati alla Francia non fosse davvero quello del Front national e che il Parlamento non avesse dimostrato che il pubblico francese percepiva il manifesto come proveniente dal Front national, si deve constatare che, all'udienza, il ricorrente ha rinunciato a tale argomento, ammettendo che probabilmente il pubblico collegherebbe il manifesto al Front national a causa di tale logo.
- 87 Si deve inoltre constatare che nelle sue memorie il ricorrente non ha dedotto alcun argomento volto a porre in discussione la constatazione relativa al fatto che il logo che compare nella versione in lingua neerlandese del manifesto era quello del Vlaams Belang. In risposta ai quesiti del Tribunale in udienza, esso ha del resto ammesso che si trattava in effetti del logo del Vlaams Belang.
- 88 Pertanto, la decisione impugnata ha potuto concludere senza incorrere in errore che, nel caso di specie, il pubblico percepirebbe la campagna, almeno in parte, come proveniente dal Front national e dal Vlaams Belang.

- 89 Peraltro, occorre respingere l'argomento dedotto dal ricorrente al punto 68 dell'atto introduttivo del ricorso, e sottolineato all'udienza, secondo il quale la presenza rispettivamente dei loghi del Front national e del Vlaams Belang era necessaria al fine di rendere possibile per i cittadini l'individuazione dell'autore della campagna. Sebbene infatti un partito politico a livello europeo possa organizzare una campagna congiuntamente ad un partito politico nazionale, resta nondimeno il fatto che compete allora al partito politico nazionale contribuire adeguatamente al finanziamento di detta campagna, al fine di evitare la violazione del divieto di finanziamento indiretto, previsto dall'articolo 7 del regolamento n. 2004/2003. In proposito, si deve constatare che il ricorrente non sostiene che i partiti politici nazionali interessati, ossia il Front national e il Vlaams Belang, hanno cofinanziato in un qualsivoglia modo la campagna.
- 90 Dev'essere parimenti respinto l'argomento del ricorrente relativo al formato dei loghi. Infatti, la circostanza che, sui manifesti, il logo del ricorrente sia di un formato maggiore rispetto a quello del Front national e del Vlaams Belang, il che non può essere negato, non basta ad escludere che la campagna sia associata, almeno in parte, ai partiti politici nazionali interessati. Contrariamente a quanto suggerito dal ricorrente, non è unicamente quando il formato dei loghi del partito politico a livello europeo e del partito politico nazionale interessato è simile che si deve ritenere sussistente un vantaggio indiretto attribuito al partito politico nazionale. Allorché il logo del partito politico nazionale ha un formato più ridotto rispetto a quello del partito politico a livello europeo, come nel caso di specie, non è irragionevole per il Parlamento concludere che il pubblico percepirà la campagna in questione come proveniente almeno in parte dal partito politico nazionale nella misura in cui il logo del partito politico nazionale rimanga identificabile.
- 91 Dev'essere parimenti respinto l'argomento dedotto dal ricorrente sulla base del punto 6, paragrafo 7, della guida sulle sovvenzioni di funzionamento concesse dal Parlamento ai partiti e alle fondazioni politiche a livello europeo. Infatti, come correttamente affermato dal Parlamento, tale disposizione riguarda le campagne per le elezioni al Parlamento europeo, nelle quali i partiti politici nazionali devono necessariamente essere presenti, in quanto sono essi e non i partiti politici a livello europeo che partecipano alle elezioni al Parlamento. Orbene, la campagna non riguardava le elezioni al Parlamento. Pertanto, tale argomento non può essere accolto.
- 92 Infine, per quanto attiene alla dicitura al fondo del manifesto secondo la quale il ricorrente «ha la responsabilità esclusiva di questo contenuto», occorre rilevare che tale dicitura è poco visibile a causa delle dimensioni ridotte dei caratteri. Inoltre, detta dicitura è illeggibile almeno nella versione del manifesto diffusa nei social network in Internet.
- 93 Alla luce delle precedenti considerazioni, occorre rilevare che l'indizio relativo alla percezione del pubblico, tenuto conto della presenza dei loghi dei partiti politici nazionali, conferma che questi ultimi hanno potuto ricevere un vantaggio indiretto derivante dalla campagna, che è stata interamente finanziata dal ricorrente.
- 94 In terzo luogo, per quanto concerne l'elemento geografico, il Parlamento ha correttamente considerato quale indizio rilevante la circostanza che la campagna riguardasse segnatamente due paesi dell'Unione, ossia la Francia e il Belgio, il che risulta in particolare dall'uso delle bandiere francese e della regione fiamminga nonché dei loghi del Front national e del Vlaams Belang. Si deve aggiungere che, sebbene il ricorrente asserisca che tale campagna sia stata realizzata a livello di Unione, non ne fornisce la minima prova. Inoltre, la mera pubblicazione di una versione del manifesto con la bandiera dell'Unione sul sito Internet del ricorrente e sulle pagine di quest'ultimo nei social network, supponendo che sia dimostrata, non è paragonabile per estensione alla campagna con manifesti realizzata in Francia e in Belgio.

- 95 Per quanto concerne l'argomento del ricorrente relativo al lancio della campagna nella sede del Parlamento a Strasburgo, è sufficiente rilevare che tale elemento di per sé non basta a dimostrare l'assenza di finanziamento indiretto dei partiti politici nazionali, tenuto conto non soltanto degli altri indizi, ma anche delle considerazioni relative all'elemento geografico esposte al precedente punto 94.
- 96 In quarto luogo, riguardo all'elemento cronologico, occorre respingere l'argomento dedotto dal ricorrente secondo il quale in Francia le elezioni regionali erano ancora lontane. Anzitutto, a prescindere dalla questione dell'effettivo utilizzo della versione francese del manifesto che abbia potuto essere fatto dal Front national, da suoi membri o da suoi simpatizzanti in occasione di tali elezioni, contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, un periodo di cinque mesi tra il lancio della campagna e le elezioni in parola non sembra sufficiente per rendere inverosimile l'uso di detta campagna ai fini di queste ultime. Poi, in ogni caso, occorre rilevare che l'elemento cronologico è uno degli indizi che possono essere presi in considerazione come risulta dal precedente punto 83. Tuttavia, non si tratta di una condizione indispensabile e neppure dell'indizio maggiormente decisivo. Nel caso di specie, considerate la lettera del Parlamento del 22 luglio 2016, la nota del segretario generale del Parlamento all'Ufficio di presidenza di detta istituzione del 5 settembre 2016 e la lettera del Parlamento del 26 settembre 2016 che notifica la decisione impugnata, occorre constatare che l'eventuale prossimità cronologica con le elezioni in questione non rientra tra gli elementi presi in considerazione dal Parlamento per concludere che vi era stato un finanziamento indiretto di partiti politici nazionali. Ciò non può essere oggetto di critica, in quanto un vantaggio in materia di immagine e di visibilità per un partito politico nazionale non deve necessariamente essere circoscritto a un periodo elettorale preciso.
- 97 Alla luce dell'insieme delle precedenti considerazioni, il terzo motivo dev'essere respinto in quanto infondato.
- 98 Pertanto, il ricorso dev'essere respinto in toto.

### **Sulle spese**

- 99 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il ricorrente è rimasto soccombente, occorre condannarlo a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dal Parlamento, conformemente alla domanda di quest'ultimo.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**
- 2) Il Mouvement pour une Europe des nations et des libertés si farà carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dal Parlamento europeo.**

Collins

Barents

Passer

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 27 novembre 2018.

Il cancelliere  
E. Coulon

Il presidente