SENTENZA DELLA CORTE (seduta plenaria)
23 marzo 2004 *

Nella causa C-233/02,

Repubblica francese, rappresentata dai sigg. R. Abraham, G. de Bergues e P. Boussaroque, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. P.J. Kuijper e A. van Solinge, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

sostenuta da

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal sig. J. Collins, in qualità di agente, assistito dal sig. M. Hoskins, barrister, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente,

* Lingua processuale: il francese.

avente ad oggetto l'annullamento della decisione con la quale la Commissione ha stipulato, con gli Stati Uniti d'America, un accordo sugli orientamenti in materia di cooperazione normativa e di trasparenza,

LA CORTE (seduta plenaria),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans (relatore), C. Gulmann e J.N. Cunha Rodrigues, presidenti di Sezione, dai sigg. A. La Pergola, J.-P. Puissochet e R. Schintgen, dalle sig.re F. Macken e N. Colneric, e dal sig. S. von Bahr, giudici,

avvocato generale: sig. S. Alber
cancelliere: sig. R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 25 settembre 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 21 giugno 2002, la Repubblica francese ha chiesto, in forza dell'art. 230 CE, l'annullamento della

decisione con la quale la Commissione delle Comunità europee ha stipulato con gli Stati Uniti d'America un accordo intitolato «Orientamenti in materia di cooperazione normativa e di trasparenza» (in prosieguo, rispettivamente, la «decisione impugnata» e gli «orientamenti»).

Ambito normativo e fattuale

Il Trattato

2 Nella parte III, titolo IX, del Trattato CE, intitolato «La politica commerciale comune», figura l'art. 133, nn. 1-4, CE, che così dispone:

«1. La politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, specialmente per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione, nonché le misure di difesa commerciale, tra cui quelle da adottarsi in casi di dumping e di sovvenzioni.

2. La Commissione presenta al Consiglio proposte per l'attuazione della politica commerciale comune.

3. Qualora si debbano negoziare accordi con uno o più Stati o organizzazioni internazionali, la Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio, che l'autorizza ad aprire i negoziati necessari.

Tali negoziati sono condotti dalla Commissione in consultazione con un comitato speciale designato dal Consiglio per assisterla in questo compito e nel quadro delle direttive che il Consiglio può impartirle.

Le pertinenti disposizioni dell'articolo 300 sono applicabili.

4. Nell'esercizio delle competenze che gli sono conferite dal presente articolo il Consiglio delibera a maggioranza qualificata».

3 Ai sensi dell'art. 300, nn. 1-3, CE:

«1. Quando le disposizioni del presente trattato prevedano la conclusione di accordi tra la Comunità e uno o più Stati ovvero un'organizzazione internazionale, la Commissione sottopone raccomandazioni al Consiglio, che la autorizza ad avviare i necessari negoziati. I negoziati sono condotti dalla Commissione, in consultazione con i comitati speciali designati dal Consiglio per assisterla in questo compito e nel quadro delle direttive che il Consiglio può impartirle.

Nell'esercizio delle competenze attribuitegli dal presente paragrafo, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo nei casi in cui il primo comma del paragrafo 2 richiede l'unanimità.

2. Fatte salve le competenze riconosciute alla Commissione in questo settore, la firma, eventualmente accompagnata da una decisione riguardante l'applicazione provvisoria prima dell'entrata in vigore, e la conclusione degli accordi sono decise dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione. Il Consiglio delibera all'unanimità quando l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta l'unanimità sul piano interno, nonché per gli accordi di cui all'articolo 310.

(...)

3. Il Consiglio conclude gli accordi previa consultazione del Parlamento europeo, salvo per gli accordi di cui all'articolo 133, paragrafo 3, inclusi i casi in cui l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta sul piano interno la procedura di cui all'articolo 251 o quella di cui all'articolo 252 (...)».

La dichiarazione sul partenariato economico transatlantico fra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America

4 In occasione del vertice di Londra tenutosi il 18 maggio 1998, l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America (in prosieguo: i «partner») hanno adottato una dichiarazione sul partenariato economico transatlantico.

5 Al punto 10 di tale dichiarazione, i partner dichiarano, in sostanza, che concentreranno i loro sforzi sull'eliminazione degli ostacoli che incidano negativamente sul commercio e sull'investimento transatlantici, in particolare, degli ostacoli di natura normativa che limitano le possibilità di penetrare nei mercati di prodotti o di servizi.

6 Al punto 17 della detta dichiarazione, i partner annunciano l'intenzione:

— di sviluppare al più presto un piano che individui i settori oggetto di azioni comuni bilaterali e multilaterali, stabilendo un calendario per il conseguimento di risultati specifici;

— di adottare tutte le misure necessarie per consentire quanto prima l'attuazione del detto piano, compresa qualsiasi autorizzazione necessaria per avviare i negoziati.

7 In una nota in calce alla dichiarazione si afferma che nessun elemento di quest'ultima costituisce un mandato di negoziato dell'Unione europea.

Il piano di azione relativo al partenariato economico transatlantico

8 I partner hanno adottato il piano d'azione relativo al partenariato economico transatlantico, che è stato approvato dal Consiglio dell'Unione europea il 9

novembre 1998 (in prosieguo: il «piano d'azione»). In tale ambito il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare negoziati per la conclusione di accordi bilaterali con gli Stati Uniti d'America, in particolare nel settore degli ostacoli tecnici agli scambi (comunicato stampa del Consiglio 9 novembre 1998, n. 12560).

9 Nella terza parte del piano d'azione, dedicata all'azione bilaterale, figura il punto 3.1 dedicato agli ostacoli tecnici agli scambi di beni. Il punto 3.1.1 del detto piano, intitolato «cooperazione normativa», prevede che i partner adotteranno varie misure, fra le quali, in particolare:

— l'individuazione e l'applicazione di principi/orientamenti generali, concordati per un'efficace cooperazione normativa;

— l'analisi congiunta di questioni concordate, segnatamente l'accesso alle reciproche procedure normative riguardo alla trasparenza e alla partecipazione del pubblico, inclusa la possibilità per tutte le parti interessate di dare un contributo valido a dette procedure e di ottenere un'adeguata presa in considerazione delle proprie opinioni;

— in base a detta analisi, il rilevamento dei mezzi per migliorare l'accesso reciproco ai procedimenti regolamentari di ciascun partener e definire in comune principi/orientamenti generali concernenti dette procedure, nel rispetto dell'indipendenza delle autorità normative di entrambi i partner.

Gli orientamenti

Negoziato sugli orientamenti

10 I negoziati sugli orientamenti sono incominciati nel luglio 1999 tra i servizi competenti della Commissione e i servizi corrispondenti del rappresentante americano per il commercio e del dipartimento del commercio.

11 Durante tutti i negoziati i servizi della Commissione hanno insistito sul fatto che gli orientamenti non avrebbero creato alcun diritto né alcun obbligo sul piano internazionale fra la Comunità europea e gli Stati Uniti d'America.

12 Gli orientamenti sono stati completati nel febbraio 2002 mediante comunicazione fra i negoziatori dei servizi della Commissione e i loro colleghi americani. Nessuna firma è stata apposta sul documento.

13 Detto testo è stato notificato alla Commissione, che ne ha preso atto alla sua riunione del 9 aprile 2002. Esso non ha costituito oggetto di una pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*.

Nota 9 aprile 2002 dei servizi della Commissione relativa agli orientamenti

14 Il 9 aprile 2002 i servizi della Commissione hanno inviato al Comitato, istituito in applicazione dell'art. 133, n. 3, CE, una nota, contenente in allegato il testo degli orientamenti nella sua versione finale del 13 febbraio 2002.

15 In siffatta nota i servizi della Commissione dichiarano in particolare:

«Il piano d'azione adottato nell'ambito del partenariato economico transatlantico (TEP) contiene un impegno bilaterale di elaborare con l'amministrazione americana orientamenti per la cooperazione normativa e la trasparenza. Abbiamo negoziato tali orientamenti a partire dalla fine dell'anno 1999. In passato, Vi abbiamo informato più volte, e più recentemente nel gennaio 2001, dei progressi di tale negoziato. Sono oggi lieto di annunciarVi che siamo giunti ad un accordo a livello degli esperti con il rappresentante degli Stati Uniti per il commercio quanto al testo qui allegato».

16 Il testo della detta nota sottolineava del pari, da un lato, che gli orientamenti, come da essi stessi menzionato, saranno applicati dai partner su base volontaria, conformemente alle norme e politiche seguite da ciascuno di essi, e, inoltre, che tali orientamenti non costituiscono un accordo internazionale, ma piuttosto un risultato da presentare al prossimo vertice Unione europea – Stati Uniti d'America e al quale sono pervenuti i servizi competenti di entrambi i partner.

Testo degli orientamenti

17 Il testo degli orientamenti contiene sei parti: introduzione (I), obiettivi (II), ambito d'applicazione (III), azioni in materia di cooperazione normativa (IV), azioni in materia di trasparenza (V) e questioni procedurali (VI).

18 La parte I degli orientamenti ricorda il contesto nel quale questi ultimi sono state adottati, in particolare il partenariato economico transatlantico e il suo piano d'azione.

19 La parte II degli orientamenti dichiara che gli obiettivi di questi ultimi sono il miglioramento della cooperazione tra le autorità normative dei partner e il miglioramento della trasparenza nei riguardi del pubblico all'atto dell'elaborazione delle regolamentazioni, al fine di ridurre e di risolvere le divergenze commerciali fra i partner e di facilitare il commercio delle merci. Per tale motivo, la cooperazione persegue in particolare, a tenore del punto 4, lett. a), degli orientamenti, gli obiettivi di migliorare la pianificazione e lo sviluppo dei progetti di legge, la qualità e il livello delle regolamentazioni, di ridurre ed anche di eliminare le divergenze fra le regolamentazioni, mediante un dialogo più sistematico fra i servizi competenti in materia legislativa e, a tenore dello stesso punto, lett. b), di garantire, mediante lo scambio di informazioni, una migliore prevedibilità nello sviluppo delle regolamentazioni. Per quanto concerne la trasparenza, a tenore di detto punto, lett. d), gli obiettivi consistono, anzitutto, nel promuovere la partecipazione del pubblico al processo legislativo, consentendogli l'accesso ai documenti preparatori, alle analisi e ai dati pertinenti e fornendo a tutte le parti interessate, tanto nazionali quanto straniere, la possibilità di fornire in tempo utile informazioni sui progetti di regolamentazione, inoltre, a tenore di

detto punto, lett. f), di fornire al pubblico spiegazioni e informazioni relative alle varie considerazioni che hanno portato all'adozione delle regolamentazioni e, infine, sempre secondo lo stesso punto, lett. g), di migliorare la comprensione del pubblico degli obiettivi e degli effetti dei progetti di regolamentazione nonché la sua accettazione delle regolamentazioni adottate.

20 La parte III degli orientamenti prevede che la sfera d'applicazione di questi riguardi l'elaborazione delle regolamentazioni di carattere tecnico considerate nell'accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi dell'Organizzazione mondiale del commercio. Si precisa che l'attività normativa considerata in detto documento è quella della preparazione di disposizioni tecniche destinate ad essere presentate come proposte legislative. Al punto 7 degli orientamenti si afferma che le autorità normative considerate in detto documento sono, da un lato, quelle del governo federale americano e, dall'altro, i servizi della Commissione, e che dette autorità hanno intenzione di applicare tali orientamenti, «su base volontaria quanto più possibile».

21 Nella parte IV degli orientamenti, relativa alle azioni in materia di cooperazione normativa, figurano, ai punti 10 e 12, disposizioni relative allo scambio di informazioni e alla consultazione reciproca, in particolare per quanto concerne le regolamentazioni considerate o in corso di elaborazione. Gli orientamenti contengono, al punto 11, disposizioni relative alla raccolta e all'analisi dei dati concernenti i problemi che possono giustificare un intervento normativo nonché la determinazione di priorità nel trattamento di questi ultimi; al punto 13, disposizioni relative al coordinamento dei programmi di ricerca e di sviluppo pertinenti a fini normativi; al punto 14, disposizioni relative al confronto e al ravvicinamento dei metodi e criteri normativi; al punto 15, disposizioni relative all'esame delle possibilità di ridurre le divergenze inutili fra le regolamentazioni tecniche sia mediante la ricerca di soluzioni armonizzate o compatibili oppure mediante il riconoscimento reciproco, secondo il caso; e, al punto 16, disposizioni relative all'esame dell'attuazione delle regolamentazioni.

22 Per quanto attiene alle azioni concernenti la trasparenza, la parte V degli orientamenti prevede misure dettagliate sull'informazione e sulla consultazione previa del pubblico da parte delle autorità competenti durante il processo di pianificazione e di elaborazione delle regolamentazioni tecniche. Si precisa in particolare che le autorità normative dovrebbero fornire informazioni sulle attività in corso e future concernenti l'elaborazione delle regolamentazioni, che esse dovrebbero consultare il pubblico, dare a quest'ultimo la possibilità di pronunciarsi in tempo utile sui progetti di regolamentazione, fornire ad esso tutte le informazioni e le spiegazioni pertinenti al riguardo, prendere in considerazione le sue osservazioni e dare spiegazioni per quanto concerne il modo in cui si è tenuto conto di tali osservazioni.

23 Infine, la parte VI degli orientamenti, dedicata alle questioni procedurali, prevede modalità di sorveglianza per quanto concerne l'attuazione e lo sviluppo degli orientamenti. In particolare, al punto 18 di questi ultimi, si afferma che la detta attuazione nonché i progressi realizzati relativamente a progetti di regolamentazione individuati costituiranno oggetto di un esame continuo da parte del gruppo di lavoro sugli ostacoli tecnici, costituito nell'ambito del partenariato economico transatlantico. A tenore del punto 19 degli stessi orientamenti, entrambe le parti lavoreranno di concerto al fine di individuare i settori di cooperazione nei quali potrebbero essere realizzati progressi nonché i nuovi settori di cooperazione fra i servizi competenti in materia legislativa. Al punto 20 degli orientamenti si prevede che entrambi le parti continueranno gli sforzi al fine di individuare i mezzi per migliorare la trasparenza nei rispettivi processi normativi, e che si esamineranno i modi per migliorare l'accesso del pubblico alle procedure normative e si continuerà a consultare detto pubblico. A tenore del punto 21 degli stessi orientamenti, gli organi incaricati dei controlli di conformità e quelli incaricati dello sviluppo di criteri saranno incoraggiati a seguire gli orientamenti relativi alla trasparenza quando interpretano una normativa tecnica. Al punto 22 degli stessi orientamenti si precisa che entrambi le parti cercheranno di individuare proposte di regolamentazione specifiche al fine dell'applicazione iniziale degli orientamenti.

Sulla ricevibilità del ricorso

24 La Commissione solleva due eccezioni di irricevibilità. Da un lato, essa sostiene che, in quanto istituzione e collegio, non ha mai espresso il suo consenso ad essere vincolata dagli orientamenti che del resto costituirebbero soltanto un accomodamento amministrativo stipulato a livello amministrativo. Né vi sarebbe quindi alcun atto della Commissione che potrebbe costituire oggetto di un ricorso di annullamento.

25 D'altro lato, anche ammesso che si possa considerare che gli orientamenti vincolano la Commissione, quest'ultima fa valere che i detti orientamenti non costituirebbero un atto impugnabile, non potendo essere qualificato come atto che comporta o che produce effetti giuridici.

26 A tale proposito la Corte rileva che, nelle circostanze nel caso di specie, non si deve statuire sulle eccezioni d'irricevibilità sollevate dalla Commissione, dato che la domanda della Repubblica francese deve, in ogni caso, essere respinta nel merito.

Nel merito

27 Il governo francese deduce due motivi a sostengo del suo ricorso, relativi, il primo, all'incompetenza della Commissione ad adottare l'atto impugnato, e il secondo, alla violazione del monopolio di iniziativa legislativa conferito dal Trattato alla Commissione.

Sul primo motivo

Argomentazione delle parti

28 Con il primo motivo, il governo francese sostiene che la Commissione era incompetente ad adottare l'atto impugnato, in quanto gli orientamenti costituirebbero un accordo internazionale avente forza vincolante la cui conclusione rientra, come risulterebbe dalla ripartizione delle competenze operata dall'art. 300 CE, nella competenza del Consiglio (sentenza 9 agosto 1994, causa C-327/91, Francia/Commissione, Racc. pag. I-3641).

29 Secondo detto governo, nonostante talune precauzioni di linguaggio figuranti negli orientamenti, questi rivestono natura completa ed operativa, e presentano con grande precisione gli obiettivi perseguiti, l'ambito di azione e le misure da adottare per raggiungere gli obiettivi fissati. Ne conseguirebbe che essi costituirebbero uno strumento giuridico sufficientemente elaborato per mostrare un impegno adottato da soggetti di diritto internazionale e che riveste carattere vincolante per questi ultimi. Infatti, la Corte avrebbe affermato al riguardo che presenta tale carattere un accordo contenente una «norma», vale a dire una regola di condotta, per un determinato settore, formulata in termini precisi e vincolante per le parti contraenti (parere 11 novembre 1975, 1/75, Racc. pag. 1355, a pag. 1360).

30 Nell'insieme di elementi che portano o meno alla qualificazione di accordo internazionale, le considerazioni relative al contenuto dell'accordo dovrebbero prevalere, anche se non può per esempio essere decisivo per tale qualificazione che la Commissione abbia costantemente dichiarato ai suoi partner che le direttive non costituiscono siffatto accordo internazionale, o anche che questi ultimi ne siano convinti anch'essi.

31 Secondo il governo francese, gli orientamenti comportano così quanto meno un impegno di cooperazione a carico delle parti come sarebbe dimostrato, in particolare, dal fatto che, a tenore del punto 18 dei detti orientamenti, la loro applicazione nonché il progresso compiuto su tali progetti normativi saranno controllati continuamente da un gruppo di lavoro aggiunto o anche dal fatto che le parti dichiarano, al punto 22 degli stessi orientamenti, che esse si sforzeranno di individuare proposte normative specifiche al fine dell'applicazione iniziale degli orientamenti.

32 La Commissione, per contro, considera che gli orientamenti non costituiscono un accordo giuridicamente vincolante, come sarebbe confermato dall'analisi dell'intenzione delle parti, unico criterio decisivo in diritto internazionale per determinare l'esistenza di siffatto eventuale effetto vincolante.

33 Nella specie, l'intenzione di non vincolarsi giuridicamente risulterebbe anzitutto dal testo degli orientamenti. Decisivi al riguardo sarebbero il fatto che il punto 7 degli orientamenti precisa che questi saranno applicati su base volontaria, o anche il fatto che i comportamenti che le parti intendono così liberamente adottare sono descritti con ricorso ai termini inglesi «should» e «will» invece che «shall».

34 Tale intenzione risulterebbe, inoltre, da taluni elementi relativi alla struttura degli orientamenti, quali la mancanza in questi ultimi di clausole finali relative alla firma, all'entrata in vigore, alle possibilità di emendamenti, alla risoluzione o anche alla soluzione delle controversie.

35 Detta intenzione risulterebbe, infine, dall'esame del contesto nel quale sono stati stipulati gli orientamenti. Al riguardo, la Commissione sostiene che né il partenariato transatlantico né il suo piano d'azione costituiscono un ambito che

permette l'adozione di trattati o di altri strumenti giudicamene vincolanti, mentre la cronistoria dei negoziati attesterebbe a sua volta che le due parti non intendevano in alcun modo creare «diritti ed obblighi». Così, in particolare, gli orientamenti non sarebbero mai stati notificati al Congresso degli Stati Uniti, il che sarebbe però richiesto in presenza di un accordo internazionale vincolante.

36 Secondo la Commissione, risulta peraltro dalla giurisprudenza della Corte che sarebbe negata alla Commissione soltanto la competenza a stipulare accordi internazionali che abbiano forza vincolante (precitata sentenza Francia/Commissione).

37 La Commissione ne deduce che, in quanto gli orientamenti costituirebbero un semplice accordo pratico di cooperazione privo di effetto giuridicamente vincolante, essa era pienamente competente ad accordarsi su tale documento con le autorità americane.

Giudizio della Corte

38 Preliminarmente occorre rilevare che, con il primo motivo, il governo francese si è limitato a far valere che gli orientamenti, conformemente al disposto dell'art. 300 CE, avrebbe dovuto essere stipulati dal Consiglio e non dalla Commissione, in quanto essi, a suo avviso, costituiscono un accordo avente forza vincolante.

39 Per contro, il governo francese non ha per contro affatto sostenuto che un atto che presenta le caratteristiche degli orientamenti deve, anche se privo di forza vincolante, rientrare nella sola competenza del Consiglio. La Corte non è quindi tenuta ad ampliare l'oggetto del ricorso di cui è investita.

40 Tuttavia, occorre precisare che la presente sentenza non può essere interpretata nel senso che essa accoglie la tesi difesa dalla Commissione secondo cui il fatto che un atto quali gli orientamenti sia privo di forza vincolante è sufficiente ad investire detta istituzione della competenza ad adottarlo. Infatti, la determinazione delle condizioni nelle quali può verificarsi l'adozione di siffatto atto richiede, trattandosi nella fattispecie di un atto mirante a ridurre i rischi di divergenze legati all'esistenza di ostacoli tecnici allo scambio di beni, che sia debitamente tenuto conto della ripartizione delle competenze e dell'equilibrio istituzionale stabiliti dal Trattato nel settore della politica commerciale comune.

41 In tale contesto, occorre del resto osservare in particolare che tanto il partenariato economico transatlantico quanto il piano d'azione sono stati approvati dal Consiglio, mentre dalla nota 9 aprile 2002 inviata dalla Commissione al comitato istituito in applicazione dell'art. 133, n. 3, CE risulta che il detto comitato è stato regolarmente tenuto informato dello sviluppo dei negoziati relativi all'elaborazione degli orientamenti da parte dei servizi della Commissione.

42 Fatte salve le precedenti precisazioni, occorre osservare che, come giustamente ha sostenuto la Commissione, l'intenzione delle parti costituisce, in via di principio, il criterio decisivo al fine di stabilire se gli orientamenti rivestano o meno forza vincolante.

43 Nella specie, tale intenzione è chiaramente espressa, come ha rilevato ai paragrafi 56 e 57 delle sue conclusioni l'avvocato generale, nel testo stesso degli orientamenti, in quanto questi ultimi precisano infatti, al punto 7, che tale documento mira a stabilire gli orientamenti che i servizi competenti in materia legislativa del governo federale degli Stati Uniti e i servizi della Commissione «hanno intenzione di applicare su base volontaria». Di conseguenza, e senza neanche che sia necessario interrogarsi sul senso particolare che potrebbe, se del caso, rivestire il ricorso ai termini «should» o «will» invece di «shall» in un accordo internazionale stipulato dalla Comunità, è sufficiente constatare come dalla summenzionata precisazione risulti che, concludendo gli orientamenti, le parti non hanno affatto avuto l'intenzione di contrarre impegni giuridicamente vincolanti.

44 Come ha sottolineato la Commissione, senza essere contraddetta su tale punto dal governo francese, lo sviluppo dei negoziati conferma inoltre che l'intenzione delle parti di non contrarre obblighi vincolanti è stata in precedenza più volte espressamente ribadita durante la fase dei negoziati degli orientamenti.

45 Ne consegue che gli orientamenti non costituiscono un accordo avente forza vincolante e non rientrano quindi nell'ambito di applicazione dell'art. 300 CE.

46 Dalle precedenti considerazioni risulta l'infondatezza del primo motivo del ricorso.

Sul secondo motivo

47 Con il secondo motivo, il governo francese sostiene che gli orientamenti sono in contrasto con il Trattato, in quanto violano il libero esercizio del monopolio di proposta di cui la Commissione fruisce nell'ambito del processo legislativo comunitario e pregiudicherebbero così l'intero procedimento legislativo.

48 Da un lato, gli orientamenti dovrebbero obbligatoriamente essere considerati dalla Commissione durante la fase del procedimento legislativo cui è tenuta e limiterebbero quindi la funzione di proposta ad essa devoluta.

49 D'altro lato, tale limitazione del potere di proposta della Commissione comporterebbe conseguenze su tutto il procedimento normativo comunitario poiché la natura delle proposte presentate dalla Commissione condiziona la discrezionalità del Consiglio, che, in particolare, potrebbe discostarsi dalle dette proposte soltanto all'unanimità.

50 A questo proposito occorre, in primo luogo, ricordare che è stato appurato, nel corso dell'esame del primo motivo, che gli orientamenti sono privi di forza vincolante. Ne consegue in particolare che, contrariamente a quanto sostenuto dal governo francese, gli orientamenti non hanno potuto creare obblighi a carico della Commissione quando quest'ultima esercita la sua funzione di iniziativa legislativa.

51 In secondo luogo, come giustamente hanno sostenuto la Commissione e il governo del Regno Unito, il potere di iniziativa in materia legislativa comporta possibilità di avviare previe consultazioni e di raccogliere informazioni ritenute necessarie prima di presentare proposte adeguate. Pertanto, non si può in particolare sostenere che il mero fatto che un atto quale gli orientamenti consenta siffatte possibilità comporti l'effetto di violare l'esercizio da parte della Commissione del suo potere di iniziativa.

52 Da quanto precede risulta l'infondatezza del secondo motivo.

53 Il ricorso, non essendo fondato in nessuno dei suoi motivi, dev'essere respinto.

Sulle spese

54 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica francese, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (seduta plenaria)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La Repubblica francese è condannata alle spese.**

Skouris Jann Timmermans

Gulmann Cunha Rodrigues La Pergola

Puissochet Schtingen Macken

Colneric von Bahr

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 marzo 2004.

Il cancelliere Il presidente

R. Grass V. Skouris