

Rinvii alle norme tecniche e accessibilità della legislazione, la Corte di giustizia verso un nuovo punto di equilibrio

di Federico ponte

Title: *References to technical standards and the accessibility of legislation: the Court of Justice of the European Union towards a new balance*

Keywords: Technical standards; Access to law; Intellectual property

1. – Con la sentenza in commento (Corte giust., c-155/24, *Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit e a. c. Stichting Rookpreventie Jeugd*, sent. 21-4-2026), la Grande sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea si trova – in verità non per la prima volta, come si vedrà tra breve – ad affrontare il tema delle conseguenze, per il diritto eurounitario, della presenza nella sua legislazione di norme tecniche elaborate esternamente e che in quanto tali non soggiacciono al medesimo regime di pubblicità. La Corte, trattando della disciplina dei metodi di misurazione delle emissioni delle sigarette, afferma, da un lato, che tali norme devono essere rese accessibili secondo modalità generali, effettive, gratuite e non discriminatorie; dall'altro, che il singolo che abbia comunque avuto accesso alla loro versione ufficiale e autentica non può invocarne la mancata pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea per sfuggire alla loro opponibilità.

La questione non è di secondaria importanza, se si pensa che, oltre alla tutela della proprietà intellettuale, vengono direttamente in gioco il principio di trasparenza (che si trova o riecheggia, almeno, nell'art. 1, secondo comma, e nell'art. 10, par. 3, TUE; nell'art. 15, par. 1, e nell'art. 298, TFUE nonché nell'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), l'accessibilità della legislazione e, con essa, la certezza del diritto.

Preliminarmente giova ricostruire i fatti da cui è originata la questione pregiudiziale, la quale è stata proposta in sede di appello (dinnanzi al College van Beroep voor het bedrijfsleven, ossia la Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica) nei Paesi Bassi. Va peraltro precisato che già nel primo grado di giudizio della medesima controversia il Rechtbank Rotterdam (Tribunale di Rotterdam) aveva proposto un rinvio pregiudiziale, su cui la Grande sezione della Corte di giustizia si era già pronunciata (Corte giust., c-160/20, *Stichting Rookpreventie Jeugd e a.*, sent. 22-2-2022).

I fatti e il diritto oggetto della controversia sono pertanto i medesimi, ossia la richiesta della Fondazione per la prevenzione del tabagismo fra i giovani nei Paesi Bassi presentata all'Autorità di controllo dei prodotti alimentari e dei prodotti di consumo di provvedere affinché le sigarette con filtro rispettassero dei livelli massimi di emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio, come previsto dall'art. 3, par. 1, della direttiva 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014, e conseguentemente di ingiungere mediante un

provvedimento di coercizione amministrativa il ritiro dal mercato delle sigarette non rispettose dei già menzionati livelli massimi.

La direttiva in questione, che disciplina il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati, e che è stata recepita dai Paesi Bassi, individua direttamente i livelli massimi di emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio delle sigarette, mentre per le modalità di misurazione fa espresso rinvio a specifiche norme ISO (rispettivamente ISO 4387, ISO 10315 e ISO 8454), come per le modalità di verifica delle misurazioni (ISO 8243).

La richiesta della Fondazione all'Autorità di controllo derivava da uno studio dell'Istituto nazionale per la sanità pubblica e l'ambiente dei Paesi Bassi, il quale riteneva che tutte le sigarette con filtro vendute nei Paesi Bassi, sulla base di un metodo differente di misurazione da quello previsto dalle norme ISO, supererebbero ampiamente i limiti fissati dalla direttiva. In tale occasione la Fondazione rilevava che le norme ISO non consentirebbero di valutare correttamente la quantità di sostanze inalate, in quanto per le modalità di misurazione prescritte non terrebbero conto del fatto che le micro-perforazioni di un filtro di sigaretta sono ostruite dalle dita e dalle labbra del fumatore. Il ricorso a tale metodo di misurazione, pertanto, vanificherebbe i limiti quantitativi previsti dalla direttiva medesima.

Poiché la richiesta della Fondazione viene respinta dall'Autorità di controllo e il Segretario di Stato respinge il ricorso amministrativo, la Fondazione propone ricorso giurisdizionale dinanzi al Tribunale di Rotterdam, giudice del primo rinvio pregiudiziale.

2. – Non è questa la sede per un esame analitico della pronuncia resa a esito della causa c-160/20 (e per il quale è possibile rinviare a A. Volpato, *Transparency and Legal Certainty of the References to International Standards in EU Law: Smoke Signals from Luxembourg? Stichting Rookpreventie Jeugd and Others (C-160/20)*, in *EU Law Live*, 1-3-2022), ma vale la pena soffermarsi sul quesito del giudice del rinvio che sarà poi ripreso e sviluppato dalla sentenza in commento.

L'interrogativo del giudice del rinvio è se il rinvio, contenuto nella direttiva sui prodotti del tabacco, a norme ISO non liberamente accessibili da parte del diritto dell'Unione europea sia o meno conforme al principio di trasparenza, al regolamento (UE) n. 216/2013 del Consiglio, del 7 marzo 2013, relativo alla pubblicazione elettronica della Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, e all'art. 297, par. 1, TFUE, relativo alla pubblicazione degli atti legislativi sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, letto alla luce del principio della certezza del diritto sotteso.

È appena il caso di ricordare lo statuto giuridico delle norme ISO in questione: adottate dall'Organizzazione internazionale per la standardizzazione, di per sé non vincolanti, sono protette da diritti di proprietà intellettuale e, pertanto, generalmente accessibili solo dietro il pagamento di un canone per l'acquisto della relativa licenza. Questo ostacolo all'accesso è compatibile con i casi in cui la normativa eurolunitaria vi fa espresso rinvio e, così facendo, le rende vincolanti?

Più in generale, l'incorporazione nel diritto dell'Unione di standard elaborati a livello globale solleva questioni che investono la trasparenza, la partecipazione, la responsabilità delle istituzioni e le altre garanzie riconducibili ai principi di buona amministrazione (cfr. diffusamente M. Eliantonio, A. Volpato, S. Röttger-Wirtz (eds.), *Global Standards and EU Law. Challenges for the EU Principles of Good Governance*, Cheltenham, 2025).

La Corte di giustizia dedica ampia parte del suo ragionamento a questo quesito. Affrontando separatamente le violazioni evocate, la Corte supera le asserite

lesioni al principio di trasparenza, in quanto la disposizione eurounitaria che rinvia alla norma ISO non pone restrizioni all'accesso a tali norme; allo stesso modo supera la violazione del regolamento (UE) n. 216/2013, in quanto quest'ultimo si pone sul medesimo piano della gerarchia delle fonti e pertanto non può, di per sé, fungere da parametro di legittimità.

Più articolato è il ragionamento relativo all'art. 297, par. 1, TFUE, in stretta connessione con il principio di certezza del diritto, che muove dall'assunto che al legislatore europeo competono principalmente le decisioni di natura politica, economica e sociale, nonché la composizione di interessi complessi, mentre per gli aspetti di ordine più squisitamente tecnico esso ben può rinviare a norme quali le ISO. La scelta di rinviare a standard elaborati da organismi tecnici riflette, del resto, una difficoltà più generale del legislatore nel seguire l'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecniche, difficoltà che determina frequentemente lo spostamento delle attività regolatorie verso l'amministrazione o verso soggetti dotati di specifiche competenze specialistiche (Sul tema A. Iannuzzi, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018; I. Lolli, *Norme tecniche ambientali e "remore" del legislatore. Quando il diritto si misura con la scienza*, in *DPCE Online*, 2020, 3, 3483 ss. L. Busatta, *Tra scienza e norma: il fattore scientifico come oggetto, strumento e soggetto della regolazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 1, 132 ss.).

Questo consente alla Corte di ricordare, in linea con i suoi precedenti (Corte giust., c-161/06, *Skoma-Lux*, sent. 11-12-2007; Corte giust., c-345/06, *Heinrich*, sent. 10-3-2009), che gli atti delle istituzioni dell'Unione europea (e degli Stati, nel momento in cui questi devono recepire atti eurounitari) possono porre diritti e obblighi in capo a persone fisiche e giuridiche solo quando sono conoscibili, e sono conoscibili mediante la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Da ciò deve discendere l'inopponibilità ai singoli delle norme ISO che non sono oggetto di pubblicazione (a prescindere dalla possibilità di accedervi con altri mezzi). D'altra parte quella dell'inopponibilità non è una tecnica nuova nell'arsenale della Corte, anche con specifico riguardo alle norme tecniche (G. Bellomo, «*Regola tecnica*»: la Corte conferma l'inopponibilità in caso di mancata notifica, in *DPCE Online*, 2017, 2, 329 e ss.). Resta inteso che l'inopponibilità vale solo per i soggetti privati, i quali possono comunque far valere le norme tecniche nei confronti dell'autorità pubblica (Corte giust., c-192/89, *Sevin*, sent. 20-9-1990, pt. 24).

A questo punto, nel precisare che il rinvio alle norme ISO deve essere chiaro, preciso e prevedibile nei suoi effetti, la Corte contempla una deroga: le norme tecniche (e le loro successive modifiche) sono opponibili alla generalità dei singoli previa loro pubblicazione nella GUUE, ma ciò non vale per le imprese destinatarie della normazione eurounitaria (quali, nel caso di specie, quelle che fabbricano o immettono sul mercato sigarette), alle quali le norme ISO sono opponibili anche nel caso in cui queste non sono pubbliche ma è possibile accedervi, anche dietro pagamento, per il tramite degli organismi di normazione nazionale. Così facendo la Corte crea una sorta di "doppio standard", l'uno per le imprese (per cui le norme tecniche in questione saranno opponibili, purché anche solo acquistabili) e l'altro per i "singoli in generale" (per cui saranno opponibili solo ove accessibili), con le difficoltà che la delimitazione delle fattispecie comporta.

In applicazione di tale impostazione, il giudice del primo rinvio viene chiamato a valutare l'opponibilità delle norme tecniche in questione alla Fondazione e, in caso negativo, poiché la stessa non sarebbe tenuta ad avvalersi delle norme ISO in questione ma ben potrebbe usare altri metodi di misurazione, verificare se questi possano essere idonei a misurare i livelli delle emissioni delle sigarette.

Seguendo il solco tracciato dalla pronuncia della Corte di giustizia il giudice di primo grado ha pertanto escluso l'opponibilità delle norme tecniche alla Fondazione in quanto singolo in generale e valutato che, mediante il metodo di misurazione delle emissioni proposto (cd. *Canadian intense*, differente da quello delle

ISO), le sigarette distribuite nei Paesi Bassi non rispettassero i livelli massimi di emissione. Ha così ingiunto all'Autorità di controllo olandese di adottare una nuova decisione.

È appena il caso di notare che, concluso il primo rinvio e prima della decisione sul secondo, di cui subito *infra*, la Corte di giustizia aveva affrontato un tema assai affine nella sentenza *Public.Resource.Org e Right to Know c. Commissione e a.* (Corte giust., c-588/21 P, sent. 5-3-2024). Il precedente non risolveva una questione identica a quella del caso in commento, poiché verteva sull'accesso a norme tecniche armonizzate, elaborate dal Comitato europeo di normazione (CEN) su richiesta della Commissione europea e facenti parte del diritto dell'Unione in ragione degli effetti giuridici loro attribuiti dalla legislazione eurounitaria (cfr. Corte giust., c-613/14, *James Elliott Construction*, sent. 27-10-2016, pt. 40 ss.), mentre nel caso *de quo* vengono in rilievo norme tecniche internazionali elaborate da un organismo esterno al sistema istituzionale dell'Unione, quale l'ISO. La decisione aveva tuttavia già spostato il baricentro della riflessione nella direzione successivamente seguita dalla sentenza in commento, riconoscendo la sussistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione degli standard richiesti, tale da prevalere sulla tutela degli interessi commerciali e della proprietà intellettuale.

3. – Si può finalmente arrivare al giudizio di appello e al secondo rinvio pregiudiziale (c-155/24), in cui il giudice del rinvio si chiede se le norme ISO non pubblicate in GUUE non siano mai opponibili ai singoli (nei quali annovera la Fondazione) oppure lo diventino nel caso in cui esse siano acquistabili, anche per il tramite degli organismi di normazione nazionale. Detto altrimenti, quel che resta da chiarire (come messo in luce dalle Conclusioni dell'Avvocato generale, pt. 63 e ss.) è: le autorità nazionali devono ammettere metodi alternativi per misurare i livelli di emissioni solo quando le imprese (che fabbricano o immettono sul mercato sigarette) non hanno accesso, nemmeno a pagamento, alle norme ISO, o anche quando altri soggetti (quali la Fondazione), che agiscono a tutela di differenti interessi, non vi hanno accesso?

La portata del quesito è evidente, perché laddove l'accesso alle norme ISO in questione sia assicurato a una parte, quale l'impresa, ma non per un'altra, quale la Fondazione, è necessario chiedersi se questa può pretendere il ricorso ad altri mezzi di misurazione delle emissioni, con la conseguenza di assoggettare le stesse ad un "doppio standard".

Nel rispondere alla questione posta dal rinvio la Corte di giustizia supera la dicotomia "imprese" e "singoli in generale" che pure aveva generato una certa confusione (cfr. Conclusioni dell'Avvocato generale, pt. 70). Ribadendo che l'accesso da parte delle imprese alla versione ufficiale ed autentica delle norme ISO consente di renderle loro opponibili, estende notevolmente la platea dei soggetti destinatari di questo regime, a «le persone i cui interessi sono tutelati da un atto dell'Unione e che devono quindi avere la possibilità di verificare, nei limiti consentiti da tale diritto, da un lato, che le persone cui sono imposti obblighi da tale atto si conformino effettivamente a questi ultimi [...] e, dall'altro, che detto atto è conforme, in particolare, ai Trattati UE e FUE nonché ai principi generali del diritto dell'Unione» (pt. 34).

La Corte di giustizia, individuando nella direttiva della cui interpretazione si discute un duplice obiettivo, ossia quello del buon funzionamento del mercato interno dei prodotti del tabacco e quello dell'elevata protezione della salute umana, ritiene necessario che anche un singolo come la Fondazione debba essere messo nelle condizioni di verificare se i prodotti del tabacco siano rispettosi dei metodi di misurazione prescritti dalle norme ISO. In questo passaggio (pt. 37) emerge una significativa evoluzione rispetto alla precedente decisione *Stichting Rookpreventie Jeugd e a.*, sulla base della quale, come si è già avuto modo di illustrare *supra*, la

mancata pubblicazione in GUUE comportava, in linea di principio, l'inopponibilità delle norme ISO ai singoli in generale, pur restando tali norme opponibili alle imprese che avessero avuto la possibilità di accedervi (Corte giust., c-160/20, *Stichting Rookpreventie Jeugd e a.*, sent. 22-2-2022, pt. 48 ss.).

Nel caso di specie la conoscibilità delle norme in questione sembra essere soddisfatta dal fatto che le norme NEN-ISO possono essere tanto consultate gratuitamente presso la biblioteca del NEN (*Nederlands Normalisatie Instituut*, l'organismo di normazione olandese) quanto acquistate, come emerge dalle Conclusioni dell'Avvocato generale (pt. 95).

In astratto il ragionamento della Corte avrebbe potuto arrestarsi qui. Tuttavia, essa prosegue oltre al caso di specie, fornendo indicazioni utili anche per l'avvenire, riconoscendo la necessità di consentire l'accesso alle norme ISO non altrimenti accessibili qualora sussista un interesse pubblico prevalente, quale – pare potersi desumere – quello ricavabile dalle finalità di uno specifico atto normativo. In tal caso l'accesso alle norme ISO dovrà pertanto essere libero, ossia generale, effettivo, gratuito e non discriminatorio; tali requisiti sono ricondotti dalla Corte non soltanto al principio di certezza del diritto, ma anche al valore dello Stato di diritto sancito dall'art. 2 TUE e all'esigenza di assicurare agli interessati una tutela effettiva dinanzi alle autorità nazionali e al giudice dell'Unione.

Lo strumento principe per garantire l'accesso è individuato nel Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. Questo regolamento era già stato evocato nella precedente decisione (che condivideva con quella in commento 6 dei 15 giudici del collegio), ma per così dire *a contrariis*, nel senso che per accedere alle norme ISO non era neppure necessario formulare una richiesta ai sensi del regolamento (implicando al contempo, parrebbe, la necessità di reperirlo altrove).

Adesso invece il regolamento in questione e, in particolare, l'art. 4, par. 2, ultima frase, pare essere la via principale per accedere a un documento vertente su aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di competenza dell'istituzione anche se ciò arreca pregiudizio, tra l'altro, alla proprietà intellettuale di una persona giuridica, laddove vi sia un interesse pubblico prevalente a che sia consentito l'accesso. Il ricorso alla disciplina dell'accesso ai documenti non costituisce, peraltro, l'unica modalità astrattamente idonea a soddisfare il requisito di accessibilità. La Corte richiama infatti il regolamento n. 1049/2001 quale uno degli strumenti utilizzabili, senza imporre la pubblicazione proattiva degli standard nella GUUE, ma neppure escludendola. È stato anzi osservato che i caratteri di generalità e effettività che l'accesso deve rivestire potrebbero deporre a favore della pubblicazione del testo degli standard, quale modalità più intensa di trasparenza proattiva (A. Volpato, *Clearing some Smoke on the Access to International Standards Referred to in EU Legislation: Stichting Rookpreventie II (c-155/24)*, in *EU Law Live*, 28-4-2026).

4. – Con la pronuncia in esame la Corte riconosce implicitamente che il regime di opponibilità soggettivamente differenziata delle norme ISO poteva rappresentare soltanto una soluzione temporanea, poiché metteva a dura prova l'unitarietà della disciplina applicabile e la certezza dei rapporti giuridici.

In tutto ciò la Corte supera anche la proposta dell'Avvocato generale, che propendeva (pt. 171 delle sue Conclusioni) per riconoscere l'opponibilità delle norme ISO alle imprese che fabbricano o immettono sigarette sul mercato solo laddove queste vi possano avere accesso, ma negando al contempo qualsiasi forma di inopponibilità nei confronti degli altri soggetti in questione.

D'altra parte, pare assai conferente il tema della certezza del diritto evocato dalla Corte di giustizia. Si tratta di un principio comune agli Stati membri

dell'Unione europea che, non enunciato direttamente dai Trattati e affermato dalla Corte medesima, impone che le regole giuridiche siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, affinché gli interessati possano orientarsi nei rapporti giuridici disciplinati dal diritto dell'Unione; esige inoltre che non sia resa difficile l'accessibilità degli atti, intesa come facilità di conoscenza, accesso e reperimento (P. De Pasquale, *Il principio della certezza del diritto nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *DPCE*, 2023, 2, 405 ss.). Nel caso dei rinvii a norme tecniche esterne, l'esigenza di certezza assume una connotazione peculiare. La pubblicazione e la piena conoscibilità dell'atto legislativo che opera il rinvio non assicurano infatti, di per sé, la conoscibilità dell'intera disciplina applicabile, quando una parte del suo contenuto precettivo deve essere ricostruita attraverso uno standard elaborato da un soggetto esterno e assoggettato a un diverso regime di pubblicità. In questa prospettiva, l'accessibilità dello standard non costituisce soltanto un problema di trasparenza, ma diviene condizione per l'effettiva conoscibilità e prevedibilità della regola giuridica risultante dal rinvio e, conseguentemente, per la sua opponibilità.

Un utile termine di confronto è offerto, in prospettiva comparata, dalla nozione francese di *sécurité juridique*. La locuzione, la cui diffusione nell'ordinamento francese è stata significativamente favorita anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte EDU, può assumere una portata più ampia della semplice "certezza", sino a comprendere le condizioni necessarie a un funzionamento "sicuro" dell'ordinamento; ove invece sia riferita alle esigenze di chiarezza, prevedibilità e stabilità del diritto, essa viene sostanzialmente a coincidere con la nozione di certezza del diritto (C. Sartoretti, *Il principio di sécurité juridique nell'ordinamento francese*, in *DPCE*, 2023, 2, 423 ss., spec. 424-425). Nell'esperienza francese, inoltre, la *sécurité juridique* si pone in stretta relazione con il principio di legalità e, più in generale, con le garanzie proprie dello Stato di diritto. Pur senza essere espressamente riconosciuta come principio costituzionale autonomo, essa trova espressione in una pluralità di esigenze elaborate dal *Conseil constitutionnel*, tra cui la chiarezza della legge e l'obiettivo di valore costituzionale della sua accessibilità e intelligibilità.

Su un piano differente, ma convergente quanto alle esigenze sottese, si colloca la riflessione relativa al rapporto tra forma della legislazione e *Rule of Law*. L'accessibilità della legislazione rappresenta infatti una delle condizioni attraverso cui le esigenze riconducibili alla *Rule of Law*, nell'accezione propria della tradizione giuridica anglosassone, si traducono in criteri relativi alla forma della legislazione, estendendo tale esigenza anche ai materiali non legislativi cui la legge rinvia quando questi incidano sul modo in cui essa viene applicata. (R. Cormacain, *The Form of Legislation and the Rule of Law*, Oxford, 2022, p44 ss.).

La sentenza in commento sembra sviluppare un'esigenza analoga sul distinto terreno dello Stato di diritto di cui all'art. 2 TUE, anche al costo di un cambio di paradigma e di un percorso in salita, fatto di interessi che possono confliggere con l'interesse pubblico prevalente di volta in volta individuato. È il caso degli interessi propri dell'ISO medesima, attualmente ricorrente in giudizio innanzi al Tribunale dell'Unione europea (T-631/24, *International Electrotechnical Commission e ISO c. Commissione*) proprio per lesione della propria proprietà intellettuale a seguito della produzione di copie e/o divulgazione di norme ISO da parte della Commissione europea.

L'intera pronuncia si è giocata su due livelli, quello delle norme ISO e quello delle norme NEN-ISO, adottate per i Paesi Bassi dall'organismo nazionale di normazione membro dell'ISO, alle quali rinvia la disciplina olandese di recepimento della direttiva. D'altra parte, questi temi non sono nuovi all'ordinamento in questione: la *Hoge Raad der Nederlanden* (Corte suprema dei Paesi Bassi) in passato ebbe modo di affrontare un caso per certi versi affine (Hoge Raad, causa 11/01017, *Knooble/Staat en NNI*, sent. 22-6-2012). Nella pronuncia in questione ha ritenuto

che la normazione tecnica non soggiaccia ai medesimi obblighi di accessibilità della legge per il solo fatto che questa vi faccia rinvio: ciò si verifica nel solo caso in cui la legge, o la Costituzione, attribuiscono al soggetto emanante il potere di emanare vere e proprie norme giuridiche di carattere generale e vincolante.

La decisione non è esente da critiche, posto che pare difficile sostenere che il legislatore non abbia alcuna responsabilità con riferimento alla legittimità delle regole private alle quali esso stesso rinvia (R. van Gestel, *Primacy of the European Legislature? Delegated Rule-Making and the Decline of the ‘Transmission Belt’ Theory*, in 2(1) *Theory & Prac. Legis.*, 33, 50-52 (2014)). Questo approccio è solo parzialmente mitigato dalla presenza, nella normativa oggetto di scrutinio dinnanzi all’*Hoge Raad*, di una cd. clausola di equivalenza sulla base della quale un soggetto poteva utilizzare una soluzione tecnica differente da quella descritta dalle norme NEN, purché dimostrasse che tale soluzione assicurava livelli “equivalenti” di prestazioni. Ciò, in apparenza, consentiva di escludere l’equiparazione, in termini di pubblicità, delle norme tecniche alla legge, in quanto si poteva risultare rispettosi del dato normativo anche non seguendo pedissequamente la norma in questione. Punto di caduta di questo ragionamento è il fatto che, per poter discostarsi dalla norma tecnica – sia pure assicurando le medesime prestazioni – è pur sempre necessario conoscerla, e dunque accedervi.

In prospettiva comparata è appena il caso di notare che l’approccio dei Paesi Bassi come delineato in *Knooble/Staat en NNI* non rappresenta l’unica tecnica con cui il problema dell’accessibilità delle norme tecniche a cui la legislazione fa rinvio viene affrontato e risolto. Oltre a quanto si dirà *infra* con riguardo all’Italia, deve essere segnalato il modello francese, dove l’articolo 17 del *décret* n. 2009-697 del 16 giugno 2009, relativo alla normazione, prevede che le norme possano essere rese di applicazione obbligatoria mediante decreto del ministro competente, venendo pertanto censite sul portale *Légifrance* e rese gratuitamente consultabili tramite il sito dell’organismo nazionale di normazione. L’approccio si fonda pertanto su una più netta corrispondenza tra cogenza e accessibilità, per cui al ricorrere dell’una deve aversi necessariamente l’altra, anche al di là delle questioni connesse ai diritti di proprietà intellettuale.

Ad ogni modo anche questo modello non è esente da problemi, come nel caso in cui le norme tecniche non siano effettivamente consultabili gratuitamente, con conseguente annullamento dell’atto che le dichiara vincolanti (cfr., *ex multis*, Cons. Ét., arr. 28-7-2017, n. 402752), oppure siano state rese accessibili gratuitamente solo per la categoria di soggetti direttamente obbligata ad applicarle (previa presentazione di un’attestazione con cui il richiedente dichiarava di essere direttamente tenuto ad applicare lo standard), anche qui con annullamento dell’atto che le dichiara vincolanti (Cons. Ét., arr. 5-2-2024, n. 461336). È appena il caso di notare che anche sotto questo profilo emerge una significativa convergenza con la sentenza in commento: la conoscibilità dello standard non può essere circoscritta ai destinatari immediati dell’obbligo, ma deve estendersi ai soggetti che abbiano titolo a verificarne il rispetto.

5. – Rispetto all’esperienza olandese, ma anche francese, appena richiamata, l’ordinamento italiano presenta alcuni elementi peculiari.

La direttiva 2014/40/UE è stata recepita mediante il d.lgs. 6/2016, il cui art. 4 rinvia direttamente alle norme ISO individuate dal legislatore europeo. Diversamente dalla disciplina olandese (per cui si è parlato propriamente di NEN-ISO), il legislatore italiano non ha quindi fatto riferimento alle corrispondenti adozioni nazionali degli standard internazionali. Queste ultime, ove adottate, recherebbero la sigla UNI ISO, mentre gli standard oggetto della sentenza risultano reperibili nel catalogo commerciale di UNI con la sola denominazione ISO e non risultano adottati come distinte norme nazionali italiane.

La differente tecnica di recepimento seguita in Italia e nei Paesi Bassi apre a taluni interrogativi: chi è il soggetto, a mente del par. 40 della sentenza in commento, che deve sostenere i costi associati all'attuazione dell'accesso alla versione ufficiale ed autentica delle norme? La Corte, nel medesimo paragrafo, precisa che l'accesso è dovuto «[n]ei limiti in cui il legislatore dell'Unione introduce obblighi in relazione a norme come quelle menzionate ai punti 33 e 38 della presente sentenza [...]» ossia tecniche, e che è «[...] irrilevante la questione se l'accesso al contenuto di queste ultime sia garantito mediante mezzi logistici, amministrativi e tecnici dell'Unione o degli Stati membri». Il risultato dell'accessibilità può dunque essere assicurato tanto a livello dell'Unione quanto a livello statale, mentre resta non compiutamente definita la ripartizione dei relativi compiti e oneri organizzativi ed economici. A chi si deve rivolgere il soggetto interessato, in quale momento, e mediante quale strumento? Il soggetto interessato potrà rivolgersi tanto all'Unione europea quanto allo Stato membro, sia nel caso in cui l'atto legislativo eurounitario sia stato recepito sia in quello in cui gode di diretta applicabilità? Rileva il fatto che il recepimento si sia avuto facendo riferimento alla norma tecnica internazionale in luogo di quella nazionale? La soluzione, molto probabilmente, andrà individuata avendo a mente la disciplina del singolo ordinamento in materia di accesso e dunque le possibilità, in alternativa al rivolgersi direttamente all'Unione europea per tramite del regolamento n. 1049/2001, di ottenere l'atto per tale via. A titolo esemplificativo in Italia potrebbero concorrere due strumenti: l'accesso documentale (ai sensi dell'art. 22 della l. 241/1990) e l'accesso civico generalizzato (ai sensi dell'art. 5, co. 2, del d.lgs. 33/2013). Entrambe le ipotesi andranno in ogni caso attentamente vagliate: per l'accesso documentale si dovrà intanto capire se le norme ISO rientrano in quell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, per cui è escluso il diritto d'accesso (art. 24, l. 241/1990) e se la nozione di interesse diretto, concreto e attuale possa nel caso concreto coincidere con l'interesse pubblico prevalente. Per l'accesso civico generalizzato si dovrà invece per lo meno vagliare che questo non arrechi un pregiudizio concreto alla tutela degli interessi economici e commerciali (compresa proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali) dell'ente di normazione, avendo anche a mente la conseguenza relativa alla «larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni.» (ANAC, det. 28-12-2016, n. 1309).

Spostandosi dalle norme tecniche relative ai prodotti da tabacco a quelle relative alla salute e sicurezza sul lavoro, è interessante notare come l'Italia abbia sviluppato un approccio per così dire “pattizio” per addivenire alla loro consultazione gratuita: è quanto prevede l'art. 30, co. 5-ter, del d.lgs. 81/2008, introdotto nel 2025. La consultazione avviene sulla base della convenzione tra INAIL e UNI, promossa dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. È dunque previsto che i costi non saranno sostenuti dai destinatari delle norme, né rappresenteranno una lesione degli interessi commerciali dell'ente di normazione, in quanto i medesimi saranno sostenuti con le risorse disponibili del bilancio dell'INAIL.

Federico Ponte
Dipartimento di giurisprudenza,
Università di Genova
feder.ponte@gmail.com