



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE

presentate il 15 luglio 2021¹

Causa C-160/20

Stichting Rookpreventie Jeugd,

Stichting Inspire2live,

Rode Kruis Ziekenhuis BV,

Stichting ClaudicatioNet,

Nederlandse Vereniging voor Verzekeringsgeneeskunde,

Accare, Stichting Universitaire en Algemene Kinder- en Jeugdpsychiatrie Noord-Nederland,

Vereniging Praktijkhoudende Huisartsen,

Nederlandse Vereniging van Artsen voor Longziekten en Tuberculose,

Nederlandse Federatie van Kankerpatiëntenorganisaties,

Nederlandse Vereniging Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde,

Nederlandse Vereniging voor Cardiologie,

Koepel van Artsen Maatschappij en Gezondheid,

Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde,

Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Tandheelkunde,

College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam

contro

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

con l'intervento di

Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (VSK)

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal rechtbank Rotterdam (Tribunale di Rotterdam, Paesi Bassi)]

«Rinvio pregiudiziale – Lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco – Direttiva 2014/40/UE – Sigarette con filtro – Livelli massimi di emissione – Articolo 4, paragrafo 1 – Metodo di misurazione delle emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio sulla base delle norme ISO – Mancata pubblicazione del contenuto di tali norme nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* – Obblighi in materia di pubblicazione – Articolo 297, paragrafo 1, terzo comma, TFUE – Condizioni d'accesso al contenuto di dette norme – Principio di libero accesso»

¹ Lingua originale: il francese.

I. Introduzione

1. Il legislatore dell'Unione, negli atti legislativi che adotta, può fare rinvio a norme internazionali elaborate da un'organizzazione privata (nella fattispecie, le norme ISO²) senza pubblicarne il contenuto nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, né prevedere che i cittadini dell'Unione europea possano accedervi direttamente e gratuitamente, laddove tali norme siano accessibili facendone richiesta a detta organizzazione dietro pagamento di una tariffa per i diritti d'autore di cui essa è titolare?
2. Questa è, in sostanza, una delle questioni sollevate dal rechtbank Rotterdam (Tribunale di Rotterdam, Paesi Bassi) cui la Corte è chiamata a rispondere nella presente causa.
3. La domanda di pronuncia pregiudiziale è stata presentata nell'ambito di una controversia che vede opposti la Stichting Rookpreventie Jeugd (Fondazione per la prevenzione del tabagismo fra i giovani, Paesi Bassi; in prosieguo: la «Stichting») e altri 15 enti (in prosieguo: i «ricorrenti nel procedimento principale») allo Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Segretario di stato per la sanità pubblica, il benessere e lo sport, Paesi Bassi; in prosieguo: lo «staatssecretaris»).
4. In tale contesto il giudice del rinvio chiede, più in particolare, se le *condizioni di accesso* al contenuto delle norme ISO alle quali rinvia l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40/UE³, che prevede un metodo di misurazione delle emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio delle sigarette con filtro, siano conformi agli obblighi di pubblicazione previsti dall'articolo 297, paragrafo 1, terzo comma, TFUE⁴ e al principio di trasparenza che, fra gli altri, è sotteso a tale disposizione.
5. A conclusione della mia esposizione, proporrò alla Corte di dichiarare che l'articolo 297, paragrafo 1, terzo comma, TFUE non impone che il contenuto delle norme ISO in questione sia pubblicato sulla Gazzetta ufficiale. Inoltre, indicherò le ragioni per cui ritengo che le *condizioni di accesso* al contenuto di tali norme non siano contrarie ai principi generali di cui la succitata disposizione costituisce espressione.

² Vale a dire, le norme stabilite dall'International Organization for Standardization (ISO) (Organizzazione internazionale per la standardizzazione). Tale organizzazione non governativa, che ha sede a Ginevra (Svizzera), è costituita da una rete di organismi di normazione nazionali, in cui sono rappresentati, in particolare, tutti gli Stati membri (un organismo per Stato membro). L'ISO è un ente privato che si finanzia con le quote e i contributi dei suoi membri, con la vendita delle sue pubblicazioni, con la vendita dei suoi servizi e con eventuali contributi di donatori (v. articolo 21.1 dello statuto dell'ISO, disponibile al seguente indirizzo Internet: <https://www.iso.org/fr/publication/PUB100322.html>).

³ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, sul 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 abroga la direttiva 2001/37/CE (GU 2014, L 127, pag. 1).

⁴ Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che il giudice del rinvio chiede altresì alla Corte di giustizia se, in sostanza, la mancata pubblicazione delle norme ISO in questione sia conforme al regolamento (UE) n. 216/2013 del Consiglio, del 7 marzo 2013, relativo alla pubblicazione elettronica della Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GU 2013, L 69, pag. 1). Rilevo sin d'ora che non ritengo tale regolamento rilevante ai fini della presente domanda di pronuncia pregiudiziale, detto regolamento non contiene infatti alcuna indicazione volta a chiarire quali documenti debbano essere pubblicati nella Gazzetta ufficiale.

II. Contesto normativo

A. Il regolamento (CE) n. 1049/2001

6. L'articolo 12 del regolamento (CE) n. 1049/2001⁵ prevede:

«1. Per quanto possibile, le istituzioni rendono direttamente accessibili al pubblico i documenti sotto forma elettronica o attraverso un registro, in conformità delle disposizioni previste dall'istituzione in questione.

2. In particolare, fatti salvi gli articoli 4 e 9, i documenti legislativi, vale a dire i documenti redatti o ricevuti nel corso delle procedure per l'adozione di atti giuridicamente vincolanti negli o per gli Stati membri, dovrebbero essere resi direttamente accessibili.

(...)».

7. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, di tale regolamento:

«Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue:

- gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale,
- (...)».

B. Il regolamento (UE) n. 1025/2012

8. L'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1025/2012⁶ così recita:

«Gli organismi di normazione nazionali incoraggiano e facilitano l'accesso delle PMI alle norme e ai processi di sviluppo delle stesse, al fine di conseguire un più alto livello di partecipazione al sistema di normazione, per esempio tramite:

(...)

- c) la concessione di un accesso gratuito o di tariffe speciali per partecipare alle attività di normazione;
- d) la concessione dell'accesso gratuito ai progetti di norme;
- e) la messa a disposizione gratuita di estratti di norme sui rispettivi siti Internet;

⁵ Regolamento 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 (GU 2001, L 145, pag. 43).

⁶ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 sulla normazione europea, che modifica le direttive 89/686/CEE e 93/15/CEE del Consiglio nonché le direttive 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/23/CE e 2009/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la decisione 87/95/CEE del Consiglio e la decisione n. 1673/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2012, L 316, pag. 12).

(...))».

9. Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 6, di tale regolamento:

«Se una norma armonizzata soddisfa le prescrizioni cui intende riferirsi e che sono stabilite nella corrispondente legislazione dell'Unione in materia di armonizzazione, la Commissione pubblica senza indugio un riferimento di tale norma armonizzata sulla [Gazzetta ufficiale] o tramite altri mezzi conformemente alle condizioni stabilite nell'atto corrispondente della legislazione dell'Unione in materia di armonizzazione».

C. La direttiva 2014/40

10. Il considerando 11 della direttiva 2014/40 enuncia quanto segue:

«Per misurare il tenore in catrame, nicotina e monossido di carbonio delle sigarette (“livelli di emissioni”), è opportuno fare riferimento alle pertinenti norme ISO riconosciute a livello internazionale. (...)».

11. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della suddetta direttiva:

«I livelli di emissioni delle sigarette immesse sul mercato o prodotte negli Stati membri (“livelli massimi di emissioni”) non superano rispettivamente:

- a) 10 mg di catrame per sigaretta;
- b) 1 mg di nicotina per sigaretta;
- c) 10 mg di monossido di carbonio per sigaretta».

12. L'articolo 4, paragrafo 1, della citata direttiva dispone quanto segue:

«1. I livelli massimi di emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio delle sigarette sono misurati, rispettivamente, sulla base della norma ISO 4387 per il catrame, della norma ISO 10315 per la nicotina e della norma ISO 8454 per il monossido di carbonio.

L'esattezza delle misurazioni relative al tenore in catrame, nicotina e monossido di carbonio è determinata in base alla norma ISO 8243».

III. Procedimento principale, questione pregiudiziale e procedimento dinanzi alla Corte

13. Con lettere del 31 luglio e del 2 agosto 2018, i ricorrenti nel procedimento principale hanno chiesto alla Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Autorità dei Paesi Bassi per la sicurezza dei prodotti alimentari e di consumo, Paesi Bassi; in prosieguo: la «NVWA») di garantire che le sigarette con filtro offerte ai consumatori dei Paesi Bassi rispettino, se usate conformemente all'utilizzo previsto, i livelli massimi di emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio previsti dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 e, se del caso, di adottare una misura

di esecuzione affinché i prodotti che violano tali requisiti siano ritirati dal mercato⁷.

14. Con decisione del 20 settembre 2018, la NVWA ha respinto la richiesta di misura di esecuzione della Stichting, uno dei ricorrenti nel procedimento principale, il cui scopo è la prevenzione del tabagismo fra i giovani. Quest'ultima, insieme a tutti gli altri ricorrenti nel procedimento principale, ha proposto un ricorso amministrativo avverso tale decisione dinanzi allo staatssecretaris.

15. Il 31 gennaio 2019, lo staatssecretaris ha respinto in quanto infondato il ricorso della Stichting e in quanto irricevibile quello degli altri ricorrenti nel procedimento principale.

16. I ricorrenti nel procedimento principale hanno proposto un ricorso giurisdizionale avverso tale decisione dinanzi al giudice del rinvio. La Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (Associazione dei produttori dei Paesi Bassi di sigarette e tabacco, Paesi Bassi; in prosieguo: la «VSK») ha chiesto di intervenire nel procedimento principale. Tale domanda è stata accolta.

17. Nell'ambito di detto procedimento, la Stichting afferma, in sostanza, che il metodo di misurazione dei livelli di catrame, nicotina e monossido di carbonio delle sigarette con filtro di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 non è vincolante. A suo parere, tali emissioni dovrebbero essere misurate tenendo conto, segnatamente, dell'uso previsto di tali prodotti e, più in particolare, del fatto che le dita e le labbra dei fumatori ostruirebbero in parte le microperforazioni praticate nel filtro delle sigarette. Di conseguenza, tali emissioni sarebbero in realtà più elevate rispetto a quelle che detto metodo consentirebbe di misurare⁸. In tali circostanze, s'imporrebbe il ricorso a un altro metodo, che tuteli maggiormente la salute dei consumatori⁹.

18. Lo staatssecretaris, sostenuto dalla VSK, si oppone al suesposto argomento e sostiene che l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 ha carattere vincolante. Alle autorità nazionali non sarebbe quindi consentito discostarsi, di propria iniziativa, dal metodo prescritto da tale norma. Spetterebbe, in ogni caso, al legislatore dell'Unione decidere se modificarla o meno.

19. Alla luce di tali argomenti, il giudice del rinvio chiede, *in primo luogo*, se il fatto che le norme ISO in base alle quali sono misurate le emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio delle sigarette con filtro non siano pubblicate nella Gazzetta ufficiale e siano accessibili presso l'ISO solo dietro pagamento sia compatibile, in particolare, con il regime di pubblicazione previsto dall'articolo 297, paragrafo 1, terzo comma, TFUE e con il principio di trasparenza.

⁷ Dall'ordinanza di rinvio risulta che la richiesta di misura coercitiva si basava, conformemente al diritto dei Paesi bassi applicabile, sull'articolo 14 della Tabaks- en rookwarenwet (legge relativa al tabacco e ai prodotti del tabacco). Tale norma conferisce alla NVWA il potere di emettere un'ingiunzione amministrativa nei confronti dei fabbricanti, degli importatori e dei distributori di prodotti del tabacco in caso di violazione da parte loro dell'articolo 17, paragrafi 1 e 2, di tale legge, vale a dire qualora essi non adottino le misure necessarie per rendere i loro prodotti conformi ai requisiti applicabili o per ritirarli dal mercato, se del caso.

⁸ Secondo i ricorrenti nel procedimento principale, il metodo di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 si basa sull'utilizzo di una macchina da fumo che non ostruisce le microperforazioni del filtro delle sigarette. Tali microperforazioni consentono all'aria pulita di essere aspirata attraverso il filtro e quindi di ridurre il contenuto di catrame, nicotina e monossido di carbonio del fumo inalato. Al contrario, un fumatore le cui dita e labbra bloccano parzialmente il filtro assorbe un fumo in cui queste sostanze sono più concentrate.

⁹ La Stichting sostiene che dovrebbe essere utilizzato il metodo di misurazione «Canada Intense». A suo parere, tale metodo si avvicinerebbe di più alle reali condizioni reali d'uso delle sigarette con filtro in quanto prevedrebbe l'ostruzione delle microperforazioni del filtro. Rilevo, per quanto occorrer possa, che tale metodo è attualmente soggetto all'esame dell'ISO (v., a tal proposito, <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:tr:19478:-2:ed-1:v1:fr>).

20. *In secondo luogo*, detto giudice si interroga sulla natura vincolante del metodo di misurazione dei livelli di emissione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40, nonché sulla validità di tale disposizione alla luce degli obiettivi della medesima direttiva e di altre norme giuridiche gerarchicamente sovraordinate¹⁰.

21. In siffatte circostanze, il rechtbank Rotterdam (Tribunale di Rotterdam), con decisione del 20 marzo 2020, pervenuta in cancelleria il 24 marzo 2020, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte, tra l'altro, la seguente questione pregiudiziale¹¹:

«Se l'elaborazione del metodo di misurazione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva sulla base di norme ISO non liberamente accessibili sia conforme all'articolo 297, paragrafo 1, [terzo comma], TFUE nonché al principio di trasparenza ad esso sotteso».

22. La Stichting, la VSK, il governo dei Paesi Bassi, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte alla Corte. Nella presente causa non si è tenuta alcuna udienza orale. Le parti e gli interessati hanno tuttavia risposto per iscritto alle domande poste dalla Corte il 9 febbraio 2021.

IV. Analisi

A. Considerazioni preliminari

23. Conformemente alla richiesta della Corte, le presenti conclusioni saranno incentrate sulla prima questione pregiudiziale.

24. Con tale questione, suddivisa in due parti, il giudice del rinvio chiede alla Corte, *da un lato*, di chiarire se l'articolo 297, paragrafo 1, terzo comma, del TFUE imponga un obbligo di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle norme ISO alle quali rinvia l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 e, *dall'altro*, di determinare se le condizioni di accesso al contenuto di tali norme (che, oltre al fatto di non essere pubblicate nella Gazzetta ufficiale, sono messe a disposizione del pubblico dall'ISO solo dietro pagamento, senza che le istituzioni dell'Unione rendano accessibile direttamente e gratuitamente il loro contenuto) siano conformi al principio di trasparenza.

25. In via preliminare mi preme sottolineare che, poiché la Corte è adita in questa sede su una questione che riguarda in definitiva *l'accessibilità del contenuto della legge*, cioè la possibilità per i cittadini di averne conoscenza, il punto di partenza per la risposta alla questione in esame deve evidentemente essere, a mio avviso, che in una società democratica ogni cittadino deve avere libero accesso al contenuto della legge. È uno dei fondamenti dello Stato di diritto¹².

¹⁰ Più precisamente, il giudice del rinvio si interroga sulla conformità di tale metodo con l'articolo 114, paragrafo 3, TFUE, relativo al ravvicinamento delle legislazioni in materia di sanità, nonché con la convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità in materia di dissuasione dal tabacco (firmata a Ginevra 21 maggio 2003, di cui l'Unione e i suoi Stati membri sono parti) e con gli articoli 24 e 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), che riguardano, rispettivamente, i diritti del minore e la protezione della salute.

¹¹ Poiché le presenti conclusioni si concentrano su aspetti particolari della presente causa, si riporta in questa sede solo la questione pertinente. Tutte le questioni pregiudiziali possono essere consultate su Internet e nella Gazzetta ufficiale (GU 2020, C 222, pag. 17).

¹² Ricordo che il principio dello Stato di diritto è sancito dall'articolo 2 TUE.

26. Tale principio del libero accesso al contenuto della legge deve, a mio parere, essere garantito per almeno due ragioni. La prima si basa sulla massima secondo la quale «la legge non ammette ignoranza», il che implica necessariamente che la legge non può essere *opposta* ai singoli prima che per gli stessi sussista la possibilità di averne conoscenza. La seconda deriva dalla necessità, per i cittadini in senso ampio, di poter consultare tutti i testi adottati dai poteri pubblici che regolano la vita nella società, al fine di assicurarne il rispetto¹³ e di esercitare in modo effettivo i diritti loro conferiti in una società democratica¹⁴. Questa è del resto l'essenza stessa dell'iniziativa dei ricorrenti nel procedimento principale: con il loro ricorso dinanzi al giudice del rinvio tali enti, il cui obiettivo comune è la prevenzione del tabagismo, intendono precisamente sostenere che l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 prescrive un metodo di misurazione che, a loro avviso, non tutela a sufficienza la salute dei consumatori.

27. Occorre chiedersi se dal principio in parola derivi che le norme ISO alle quali rinvia un atto legislativo dell'Unione, come, in questo caso, la direttiva 2014/40¹⁵, debbano essere pubblicate nella Gazzetta ufficiale o, per lo meno, che le istituzioni dell'Unione abbiano l'obbligo di garantire che il loro contenuto sia posto direttamente e gratuitamente a disposizione del pubblico.

28. A tal riguardo devo anzitutto precisare che nessuna disposizione del diritto dell'Unione si occupa specificamente dei requisiti di pubblicazione che le *norme internazionali*, come le norme ISO in questione, devono soddisfare quando sono oggetto di rinvio in un siffatto atto legislativo. In particolare, l'articolo 10, paragrafo 6, del regolamento n. 1025/2012, che contiene obblighi specifici in materia di pubblicazione di *norme armonizzate*¹⁶, non si estende alle norme ISO. In questo contesto mi pare rilevante tenere a mente che la presente domanda di pronuncia pregiudiziale non riguarda la questione se la pubblicazione di altre norme tecniche nella Gazzetta ufficiale, siano esse nazionali, armonizzate o europee¹⁷, debba essere completa o meno o se il loro contenuto debba essere liberamente accessibile al pubblico. La presente causa riguarda solo le norme internazionali e, più precisamente, le norme ISO elaborate da un'organizzazione privata, il cui finanziamento proviene, tra l'altro, dalla vendita delle norme di cui è autrice¹⁸.

¹³ Aggiungo che la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato, a questo proposito che, poiché un'interferenza con un diritto fondamentale deve essere «prevista dalla legge», ciò presuppone che la legge (che comprende sia il diritto scritto sia quello non scritto) sia *sufficientemente accessibile*: il cittadino deve poter disporre di informazioni sufficienti, nelle circostanze di causa, sulle norme giuridiche applicabili a un determinato caso. Inoltre, tale Corte ha indicato che una regola può essere considerata come una «legge» solo se è enunciata con sufficiente precisione per permettere al cittadino di regolare la sua condotta; avvalendosi all'occorrenza di una consulenza professionale, egli deve essere in grado di prevedere, a un livello ragionevole nelle circostanze del caso, le conseguenze che possono derivare da un determinato atto (v. Corte EDU, 26 aprile 1979, Sunday Times c. Regno Unito, CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, punto 49).

¹⁴ V. in tale senso, sentenza del 1° luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio (C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, punto 46).

¹⁵ Aggiungo che altri regolamenti e direttive utilizzano le norme ISO in modo analogo all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40, vale a dire includendo solo un rinvio a tali norme. V., ad esempio, regolamento (UE) n. 576/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, sui movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia e che abroga il regolamento (CE) n. 998/2003 (GU 2013, L 178, pag. 1), il cui allegato II, intitolato «Requisiti tecnici relativi ai trasponditori», rinvia alle norme ISO 11784 e 11785. V. anche, sempre a titolo di esempio, direttiva 2014/90/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, sull'equipaggiamento marittimo e che abroga la direttiva 96/98/CE del Consiglio (GU 2014, L 257, pag. 146), il cui allegato III, intitolato «Requisiti cui devono conformarsi gli organismi di valutazione della conformità per diventare organismi notificati» cita le norme ISO/IEC 17065:2012 e 17025:2005.

¹⁶ Secondo questi requisiti, sulla Gazzetta ufficiale deve essere pubblicato solo il riferimento alle norme armonizzate, e non il loro contenuto completo.

¹⁷ All'interno dell'Unione, le norme sono definite nazionali, internazionali, europee o armonizzate a seconda che siano adottate da un organismo di normazione nazionale o internazionale, da un'organizzazione europea di normazione o sulla base di una richiesta della Commissione ai fini dell'applicazione della legislazione dell'Unione sull'armonizzazione [v. articolo 2, punto 1, lettere a), b), c) e d), del regolamento n. 1025/2002].

¹⁸ Rinvio, a tal riguardo, alla nota 2 delle presenti conclusioni.

29. Poi, e come sottolineerò più avanti nella mia esposizione, la risposta alla prima questione pregiudiziale dipende, a mio avviso, dal modo in cui l'atto legislativo dell'Unione che rinvia alle norme ISO intende utilizzare tali norme.

30. Vari fattori mi paiono in tale ambito rilevanti. La presente causa mi porterà ad individuarne tre. Occorre chiedersi, *in primo luogo*, se le norme in questione siano necessarie per avere contezza dei «requisiti essenziali» dell'atto legislativo che rinvia ad esse o se abbiano natura tecnica e accessoria rispetto a tali requisiti. *In secondo luogo*, se tali norme mirino a imporre obblighi alle imprese i cui prodotti o attività siano oggetto delle medesime norme. *In terzo luogo*, se, nel caso in cui queste stesse norme siano di natura tecnica e accessoria e non siano destinate a imporre obblighi a tali imprese e, pertanto, (come spiegherò nella sezione B delle presenti conclusioni) non debbano essere pubblicate nella Gazzetta ufficiale a norma dell'articolo 297, paragrafo 1, terzo comma, TFUE, il fatto che le istituzioni dell'Unione non prevedano condizioni di accesso più generose rispetto a quelle già previste dall'ISO ostacoli in modo sproporzionato la possibilità per il pubblico di conoscerle e, in tal modo, i principi generali sottesi a quest'ultima disposizione (sezione C).

31. Aggiungo che quest'ultimo elemento mi sembra di minore importanza quando è chiaro che le norme ISO alle quali rinvia un atto legislativo sono simili a una forma di codificazione delle conoscenze tecniche operata *da e per* i professionisti¹⁹. Al contrario, più la norma è vicina a un settore in cui i cittadini possono tentare di far valere i diritti loro conferiti in una società democratica (per esempio, come in questo caso, il settore della salute e della protezione dei consumatori), più tale elemento deve essere preso in considerazione e più occorre interrogarsi sulla questione se il contenuto della norma debba essere liberamente accessibile al pubblico.

B. Sulla pubblicazione ai sensi dell'articolo 297, paragrafo 1, terzo comma, TFUE (prima parte della prima questione)

32. Ricordo che l'articolo 297, paragrafo 1, terzo comma, TFUE richiede che gli *atti legislativi* siano pubblicati nella Gazzetta ufficiale.

33. Nel caso in questione occorre, a mio avviso, analizzare due fattispecie. Le norme ISO in questione *o* possono essere considerate a loro volta come «atti legislativi» e, in tal caso, è chiaro che tale disposizione impone la pubblicazione integrale del loro contenuto (sezione 1); *oppure* dette norme non possono essere considerate conformi a tale definizione, e si pone allora la questione se la pubblicazione del loro contenuto sia comunque imposta dalla citata disposizione nella misura in cui esse costituiscono «elementi» di un atto legislativo (ossia, della direttiva 2014/40) (sezione 2).

1. Le norme ISO in questione non costituiscono di per sé «atti legislativi».

34. La nozione di «atti legislativi» è definita all'articolo 289, paragrafo 3, del TFUE come comprendente gli «atti giuridici adottati mediante procedura legislativa». La Corte ha dichiarato che, conformemente a detta disposizione, un atto giuridico può essere qualificato come «atto legislativo» dell'Unione soltanto se è stato adottato sul fondamento di una disposizione dei

¹⁹ V. Brunet, A., «Le paradoxe de la normalisation: une activité d'intérêt général mise en œuvre par les parties intéressées», in *La normalisation en France et dans l'Union européenne: une activité privée au service de l'intérêt général?*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence [Edizioni universitarie di Aix-Marsiglia, Aix-en-Provence], 2012, pag. 51.

Trattati che fa espresso riferimento o alla procedura legislativa ordinaria prevista all'articolo 289, paragrafo 1, e all'articolo 294 TFUE, o a una procedura legislativa speciale descritta all'articolo 289, paragrafo 2, TFUE²⁰.

35. Nel caso di specie, tutte le parti e gli intervenienti nel presente procedimento, ad eccezione dei ricorrenti nel procedimento principale, ritengono che le norme ISO cui viene fatto rinvio all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 non possano essere considerate costituire, di per sé, «atti legislativi».

36. Condivido tale parere senza difficoltà.

37. È chiaro infatti che le norme in questione – che, come la Commissione ha correttamente ricordato, sono state elaborate da un organismo privato, ossia l'ISO²¹ – non sono state oggetto di una procedura legislativa ordinaria o speciale *propria*, vale a dire una procedura volta specificamente alla loro adozione da parte del legislatore dell'Unione sulla base di una disposizione dei Trattati.

38. Il fatto che tali norme, dopo essere state adottate dall'ISO, siano state scelte dal legislatore dell'Unione, nel corso della procedura legislativa sfociata nell'adozione della direttiva 2014/40, per misurare i livelli di emissione delle sigarette con filtro e per verificare che questi restino al di sotto dei limiti stabiliti dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva considerata, a mio avviso, non consente *neppure* di concludere che le stesse siano state «adottate» come «atti legislativi» mediante detta procedura. Infatti, l'unico scopo di quest'ultima era l'adozione della direttiva in discorso.

39. Alla luce di quanto precede, e poiché dalle citate disposizioni del Trattato FUE risulta chiaramente che gli autori del Trattato hanno adottato un *approccio formale*²², in forza del quale gli «atti legislativi» sono qualificati come tali solo se sono adottati secondo la procedura legislativa ordinaria o secondo una procedura legislativa speciale, mi sembra chiaro che le norme ISO in questione non possano essere considerate esse stesse come appartenenti a detta categoria di atti²³.

2. Le norme ISO in questione sono «elementi» di un atto legislativo, la cui pubblicazione integrale nella Gazzetta ufficiale non è tuttavia necessaria

40. Dalla sottosezione precedente emerge che, nel contesto della presente causa, solo la direttiva 2014/40, che è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale, può essere considerata conforme alla definizione di «atto legislativo» ai sensi dell'articolo 289, paragrafo 3, TFUE. Per usare l'espressione utilizzata dal governo dei Paesi Bassi, le norme ISO di cui all'articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva costituiscono al massimo «elementi» di detto atto legislativo.

²⁰ V. sentenza del 6 settembre 2017, Slovacchia e Ungheria/Consiglio (C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631, punto 62).

²¹ A differenza delle norme armonizzate, che sono il risultato della cooperazione tra gli organismi europei di normazione, gli Stati membri e la Commissione, poiché sono sviluppate da organismi privati su mandato della Commissione (conferito sulla base di una direttiva), le istituzioni dell'Unione non sono coinvolte nella procedura di elaborazione delle norme ISO.

²² Per riprendere l'espressione usata dall'avvocato generale Bot nelle sue conclusioni nella causa Slovacchia/Consiglio e Ungheria/Consiglio (C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:618, paragrafo 63).

²³ Per quanto riguarda la questione se la pubblicazione integrale nella Gazzetta ufficiale delle norme ISO in questione possa essere espressamente imposta da altre disposizioni del diritto dell'Unione, osservo, a tutti i fini utili, che l'articolo 13 del regolamento n. 1049/2001 prevede la pubblicazione di documenti diversi dagli «atti legislativi» e dagli «atti non legislativi» di cui all'articolo 297 TFUE. Le norme tecniche alle quali si rinvia nelle direttive o nei regolamenti non possono tuttavia essere incluse in nessuna delle categorie di documenti oggetto di tale disposizione.

41. Occorre chiedersi se simili elementi debbano essere pubblicati integralmente nella Gazzetta ufficiale a norma dell'articolo 297, paragrafo 1, terzo comma, TFUE. Ritengo di no.

42. A questo proposito rilevo che, nelle sue conclusioni nella causa Heinrich²⁴, che riguardava il caso in cui un allegato di un regolamento²⁵ non era stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale, l'avvocato generale Sharpston ha sottolineato che la mancata pubblicazione di tale allegato equivaleva alla «pubblicazione della struttura [dell'atto] senza la parte sostanziale» e costituiva una «pubblicazione carente e inadeguata» che non rispondeva ai requisiti dell'articolo 297, paragrafo 2, TFUE (relativo alla pubblicazione degli *atti non legislativi* adottati sotto forma di regolamenti, direttive e decisioni).

43. Concordo con questa analisi, che mi sembra trasferibile al regime di pubblicazione degli *atti legislativi* di cui all'articolo 297, paragrafo 1, terzo comma, TFUE. A mio avviso, quest'ultima disposizione sarebbe priva di senso qualora si dovesse pubblicare sulla Gazzetta ufficiale solo la struttura che formalizza l'adozione di un simile atto e non la sua «parte sostanziale» nella sua interezza.

44. Come chiarirò nel prosieguo, la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale non mi sembra tuttavia imposta dalla disposizione in esame quando, come nel caso di specie, gli «elementi» ai quali si rinvia in una o più disposizioni dell'atto legislativo siano norme ISO che corrispondono a mere precisazioni di ordine tecnico e accessorio rispetto ai «requisiti essenziali» di tale atto (primo criterio) e non siano destinate a *imporre* obblighi alle imprese i cui prodotti o attività sono interessati da tali norme (secondo criterio).

a) Le norme ISO in questione sono di ordine tecnico e accessorio rispetto ai «requisiti essenziali» contenuti nell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 (primo criterio)

45. Per «requisiti essenziali» intendo le norme che, in un atto legislativo dell'Unione il cui scopo sia quello di definire le condizioni preliminari per la messa in circolazione di prodotti sul mercato interno (come, in questo caso, le sigarette con filtro), si riferiscono precisamente a tali condizioni e, così facendo, riflettono il nucleo della scelta politica fatta dal legislatore per attuare i propri obiettivi²⁶.

46. Alla luce della suddetta definizione, ritengo che la risposta alla questione se le norme ISO alle quali rinvia un siffatto atto legislativo debbano o meno essere pubblicate nella Gazzetta ufficiale dipenda dal modo in cui sono collegate con tali «requisiti essenziali» e si avvicinano quindi alla «parte sostanziale» dell'atto. Più specificamente occorre, a mio avviso, distinguere la situazione in cui tali norme siano *tecniche e accessorie* rispetto a detti requisiti essenziali, dalla situazione in cui le stesse norme siano necessarie per comprenderne la portata o il contenuto.

²⁴ C-345/06, EU:C:2008:212, paragrafo 67.

²⁵ Vale a dire il regolamento (CE) n. 622/2003 della Commissione, del 4 aprile 2003, che stabilisce talune misure di applicazione delle norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione (GU 2003, L 89, pag. 9).

²⁶ Mutuo questo concetto dalla *Guide relatif à la mise en application des directives élaborées sur la base des dispositions de la nouvelle approche et de l'approche globale* (Guida all'attuazione delle direttive basate sulle disposizioni della nuova strategia e della strategia globale) della Commissione pubblicata nel 2000 (che si riferisce più specificamente alle norme armonizzate adottate sulla base della nuova strategia), in cui i «requisiti essenziali» sono descritti come tutte le disposizioni necessarie per *raggiungere l'obiettivo* di una direttiva e che *costituiscono una condizione per l'immissione sul mercato* di un prodotto.

47. Nel caso di specie, *in primo luogo* rilevo che le norme ISO cui viene fatto rinvio all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 hanno la funzione di precisare, a livello *tecnico*, il metodo in base al quale misurare le emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio delle sigarette con filtro.

48. *In secondo luogo*, dal collegamento tra detta disposizione e l'articolo 3, paragrafo 1, della medesima direttiva emerge che, mentre tali norme riguardano *unicamente* il metodo di misurazione applicato per verificare il rispetto dei livelli massimi di emissione fissati in quest'ultima disposizione, i suddetti livelli riflettono il nucleo della scelta politica effettuata dal legislatore dell'Unione per attuare i suoi obiettivi di tutela dei consumatori e, in particolare, di protezione della salute²⁷. A ciò si aggiunge il fatto, *da un lato*, che le sigarette con filtro di cui alla direttiva 2014/40 non possono essere immesse sul mercato se i suddetti livelli sono superati (in altri termini, gli stessi livelli sono una condizione preliminare per l'immissione sul mercato di tali prodotti) e, *dall'altro*, che, indipendentemente da tali norme, qualsiasi cittadino dell'Unione può prendere cognizione di questi ultimi, i quali sono espressamente quantificati all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva considerata²⁸.

49. Da tali elementi deduco che, nell'ambito dell'applicazione della medesima direttiva 2014/40, *non* sono le norme ISO in questione, ma i livelli massimi di emissione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva di cui trattasi che, a mio avviso, devono essere considerati come «requisiti essenziali». Inoltre, le norme ISO alle quali rinvia l'articolo 4, paragrafo 1, di tale direttiva sono *accessorie* ai requisiti in parola.

50. Spiegherò più avanti come questa conclusione sia supportata dal fatto che tali stesse norme non impongono alcun obbligo ai fabbricanti e agli importatori di sigarette con filtro (secondo criterio).

b) Le norme ISO in questione non sono dirette a imporre obblighi alle imprese i cui prodotti siano oggetto di tali norme (secondo criterio)

51. Per quanto riguarda il secondo criterio, rileva ricordare che le «norme» in senso lato sono definite, all'interno dell'Unione, come «specific[he] tecnic[he], adottat[e] da un organismo di normazione riconosciuto (...) all[i] qual[i] *non* è obbligatorio conformarsi»²⁹. Esse non sono quindi generalmente dirette a imporre obblighi alle imprese i cui prodotti siano interessati da tali norme.

52. Per quanto sin qui esposto ritengo, alla luce della sezione precedente, che, nel caso in cui le norme ISO siano utilizzate dal legislatore dell'Unione per costituire obblighi in capo a dette imprese, simili norme dovrebbero, in linea di principio, essere inserite nella categoria dei

²⁷ V., segnatamente, il considerando 59 della direttiva 2014/40: «È (...) necessario assicurare che gli obblighi imposti ai fabbricanti, agli importatori e ai distributori di tabacco e dei prodotti correlati (...) garantiscano un livello elevato di protezione della salute e dei consumatori (...)».

²⁸ V. paragrafo 11 delle presenti conclusioni.

²⁹ V. articolo 2, punto 1, del regolamento n. 1025/2012 (il corsivo è mio).

«requisiti essenziali»³⁰ e, pertanto, essere pubblicate nella Gazzetta ufficiale³¹. Infatti, il loro rispetto diventerebbe una condizione preliminare all'immissione in circolazione dei prodotti in questione sul mercato interno³².

53. Nel caso di specie, ritengo che le norme ISO elencate all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 non mirino a imporre obblighi ai produttori e agli importatori di sigarette con filtro.

54. È vero che, adottando quest'ultima disposizione, il legislatore dell'Unione non mi pare aver previsto³³ che le emissioni delle sigarette con filtro possano essere misurate dai laboratori incaricati, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, di detta direttiva, di controllare tali emissioni con un metodo diverso da quello prescritto dalle norme ISO in questione.

55. Tuttavia, pur riconoscendo che la direttiva è vincolante per i laboratori di controllo³⁴, ritengo che l'unico obbligo reale gravante sui fabbricanti e sugli importatori di sigarette con filtro nel caso di specie sia che tali emissioni rispettino i livelli massimi di emissione stabiliti dall'articolo 3, paragrafo 1, della citata direttiva. Detti importatori e fabbricanti non sono tenuti essi stessi ad applicare il metodo di misurazione prescritto dalle norme ISO elencate all'articolo 4, paragrafo 1, della medesima direttiva.

56. Inoltre, poiché è sempre *unicamente* in relazione a detti livelli massimi di emissione che la conformità di tali prodotti deve essere valutata, mi sembra che sia possibile per i suindicati importatori e fabbricanti garantire, anche senza conoscere il contenuto delle norme ISO in questione, il rispetto dei massimali in discorso e quindi di immettere sul mercato prodotti conformi ai requisiti essenziali di cui trattasi.

57. Alla luce di quanto precede, ritengo che le norme in esame non siano dirette ad imporre obblighi ai fabbricanti e agli importatori di sigarette con filtro, il che conferma la loro natura *tecnica e accessoria* rispetto ai «requisiti essenziali» fissati, a loro volta, all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2014/40, e che incombono su questi ultimi.

³⁰ A questo proposito, osservo che, in un contesto più ampio di quello della presente causa, la Corte ha riconosciuto che la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale degli atti provenienti dai poteri pubblici dell'Unione e dei loro elementi è necessaria quando, tra l'altro, essi sono destinati a imporre *obblighi ai privati*. Più precisamente, nella sua sentenza del 10 marzo 2009, Heinrich (C-345/06, EU:C:2009:140, punto 61), essa ha ritenuto, in sostanza, che la pubblicazione dell'allegato che non era stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale fosse comunque necessaria, poiché le misure di adeguamento da esso previste miravano a imporre obblighi ai privati. In un'altra sentenza (vale a dire, nella sentenza del 12 maggio 2011, Polska Telefonia Cyfrowa, C-410/09, EU:C:2011:294, punto 34), la Corte ha inoltre constatato che le linee direttrici della Commissione la cui adozione è prevista da una delle disposizioni di una direttiva dovrebbero essere pubblicate nella Gazzetta ufficiale qualora contengano «obblig[hi] che possa[no] essere impost[i], direttamente o indirettamente, ai singoli».

³¹ Rilevo, a tutti i fini utili, che alcuni Stati membri (in particolare la Repubblica francese, l'Ungheria, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica slovacca) prevedono che, quando le norme tecniche sono di applicazione obbligatoria, esse devono essere liberamente e gratuitamente accessibili. A questo proposito, il Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia) ha peraltro dichiarato che «nel rispetto dell'obiettivo costituzionale di accessibilità della norma giuridica, (...) le norme la cui applicazione è resa obbligatoria devono essere disponibili per la consultazione gratuita» (Conseil d'État, 6^a sezione, 28 luglio 2017, n. 402752, FR:CECHS:2017:402752.20170728). Ciò detto, l'accesso a tali norme risulta essere, nella pratica, molto limitato. A questo proposito, l'Association française de normalisation (Associazione francese per la normazione, AFNOR) indica che, su richiesta dell'ISO, la consultazione gratuita è stata sospesa per tutte le norme elaborate da tale organizzazione.

³² Preciso che la questione se le norme ISO in questione siano utilizzate in modo vincolante o non vincolante è, più precisamente, l'oggetto della seconda, e non della prima, questione pregiudiziale. Ciò detto, ritengo utile, nel contesto della risposta alla prima questione, fornire sin d'ora alcuni chiarimenti su questo aspetto della presente domanda di pronuncia pregiudiziale.

³³ A meno che, in applicazione dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2014/40, la Commissione non adotti atti delegati per adeguare i metodi di misurazione di tali sostanze.

³⁴ In tale misura, sono d'accordo con la Commissione sulla tesi che le norme in questione *devono* essere utilizzate per determinare se le sigarette con filtro immesse sul mercato rispettano questi livelli massimi di emissione.

c) *Conclusione intermedia*

58. L'esame dei due criteri individuati nel paragrafo 44 delle presenti conclusioni mi induce a concludere che le norme ISO alle quali rinvia l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 non rientrano nella regola di pubblicazione di cui all'articolo 297, paragrafo 1, terzo comma, TFUE. Infatti, rispetto ai livelli massimi di emissione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva, che costituiscono «requisiti essenziali» di detto atto, le norme summenzionate restano elementi *tecnici* e *accessori* che, a mio avviso, non devono essere pubblicati nella Gazzetta ufficiale.

59. Aggiungo che, nella misura in cui soddisfino i suindicati due criteri, mi pare che dette norme siano utilizzate dal legislatore dell'Unione in un modo in definitiva analogo a quello previsto per le *norme armonizzate* adottate sulla base delle direttive «nuova strategia»³⁵, per le quali il legislatore ha ritenuto sufficiente la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei riferimenti di tali norme.

60. A questo proposito, preciso che nella sentenza *James Elliott Construction*³⁶, che riguardava una norma armonizzata di questo tipo³⁷, la Corte, dopo aver constatato che gli effetti giuridici di tale norma erano subordinati alla previa pubblicazione dei suoi riferimenti nella Gazzetta ufficiale, ha dichiarato di essere competente a interpretarne il contenuto in via pregiudiziale. Non si è interessata della circostanza che il contenuto delle norme armonizzate non sia stato pubblicato integralmente nella Gazzetta ufficiale.

61. In proposito, osservo che la Corte non si astiene, anche in materia pregiudiziale, dal rimettere in discussione le premesse relative all'interpretazione del diritto dell'Unione che le sembrano dubbie³⁸. Nel caso di specie, tuttavia, non lo ha fatto, sebbene un mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione applicabili avrebbe direttamente inciso sulla possibilità, per tale norma, di produrre effetti giuridici³⁹.

62. Alla luce di tutte le superiori considerazioni, ritengo che alla prima parte della prima questione pregiudiziale occorra rispondere dichiarando che la mancata pubblicazione integrale nella Gazzetta ufficiale del contenuto delle norme ISO alle quali rinvia l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 non viola l'articolo 297, paragrafo 1, terzo comma, TFUE.

³⁵ Vale a dire le direttive che sono state adottate sulla base della risoluzione del Consiglio del 7 maggio 1985 relativa ad una nuova strategia in materia di armonizzazione tecnica e normalizzazione (GU 1985, C 136, pag. 1) (il che non è il caso della direttiva 2014/40). Le norme elaborate sulla base di detta «nuova strategia» hanno in comune il fatto di non essere vincolanti per le imprese i cui prodotti siano interessati da tali norme (fermo restando che il loro rispetto da parte di queste ultime comporta, invece, una *presunzione di conformità* ai requisiti essenziali che esse devono rispettare). Inoltre, tali norme hanno il solo scopo di precisare, sotto forma di specifiche tecniche, i «requisiti essenziali» il cui oggetto può essere compreso indipendentemente da tali specifiche leggendo la direttiva applicabile.

³⁶ Sentenza del 27 ottobre 2016, (C-613/14, in prosieguo: la «sentenza *James Elliott Construction*», EU:C:2016:821).

³⁷ Dato che la citata norma è stata adottata sulla base di una direttiva «nuova strategia» [vale a dire, la direttiva 89/106/CEE del Consiglio, del 21 dicembre, 1988, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti i prodotti da costruzione (GU 1989, L 40, pag. 12)]. Rinvio a questo proposito alla nota 35 delle presenti conclusioni.

³⁸ V., ad esempio, in materia di proprietà intellettuale, sentenza del 29 luglio 2019, *Funke Medien NRW* (C-469/17, EU:C:2019:623, punti da 16 a 26).

³⁹ Alla luce della sentenza *James Elliott Construction*, non vedo perché alle norme ISO in questione dovrebbero applicarsi altri requisiti di pubblicazione. È vero che le norme armonizzate che, come quella in esame nella sentenza *James Elliott Construction*, sono state adottate sulla base della «nuova strategia», hanno la particolarità di essere state elaborate *a posteriori* rispetto all'adozione delle direttive di cui devono contribuire a precisare i requisiti essenziali e che, di conseguenza, nel corpo del testo di tali direttive non figura nessun riferimento a tali norme. Tuttavia, dubito che si possa dedurre da tale differenza che le norme ISO alle quali un atto legislativo facesse direttamente riferimento incidano maggiormente sulla «parte sostanziale» dell'atto e che il loro contenuto debba essere pubblicato integralmente nella Gazzetta ufficiale. Se così fosse, la questione della pubblicazione di una norma tecnica nella Gazzetta ufficiale dipenderebbe dal fatto che la norma esista già al momento dell'adozione dell'atto legislativo, poiché si applicherebbero requisiti di pubblicazione diversi a seconda che quest'ultimo rinvii direttamente a una norma già elaborata da un organismo privato o si limiti a prevederne l'elaborazione da parte di un tale organismo. A mio avviso, si tratterebbe di una distinzione che potrebbe essere descritta solo come «artificiale» e che non avrebbe più alcun legame con i criteri sostanziali che ho evidenziato nei paragrafi 43 e 44 delle presenti conclusioni e che, a mio parere, sono gli unici pertinenti.

C. Sui principi generali alla base dell'articolo 297, paragrafo 1, terzo comma, TFUE (seconda parte della prima questione)

63. Con la seconda parte della sua prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede se le *condizioni di accesso* al contenuto delle norme ISO in questione siano conformi al principio di trasparenza che, insieme ad altri, è sotteso all'articolo 297, paragrafo 1, terzo comma, TFUE.

64. La mia analisi di tale tematica sarà organizzata nel modo seguente. In una prima parte, preciserò cosa si intenda per principio di trasparenza, al quale il giudice del rinvio fa riferimento nella sua questione. Spiegherò che, a mio avviso, detto giudice si riferisce in realtà al principio del libero accesso al contenuto della legge, la cui importanza ho già ricordato al paragrafo 25 delle presenti conclusioni. In una seconda parte, evidenzierò che la questione da affrontare in questa fase è se le istituzioni dell'Unione debbano prevedere condizioni di accesso più generose rispetto a quelle già previste dall'ISO (che impone il pagamento di una tariffa a coloro che desiderino accedere al contenuto delle norme da essa elaborate), cioè fare in modo che tali norme siano poste a disposizione di tutti direttamente e gratuitamente. Sottolineerò che la risposta a tale questione dipende dal fatto che le condizioni di accesso al contenuto di dette norme, da un lato, siano giustificate e, dall'altro, non ostacolino in modo sproporzionato la possibilità per il pubblico di averne conoscenza.

1. Sulla rilevanza del principio di trasparenza

65. La nozione di «trasparenza» non si ritrova letteralmente nelle disposizioni dei Trattati [nella loro versione in lingua francese]. Gli autori dei Trattati hanno scelto [nella versione francese] le parole «principe d'ouverture» nell'articolo 1, paragrafo 2, TUE, che fa riferimento all'adozione delle decisioni nel massimo rispetto possibile di tale principio e il più vicino possibile ai cittadini, e nell'articolo 15, paragrafo 1, TFUE, che prevede che «[a]l fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile», le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel più grande rispetto possibile di tale principio.

66. La Corte ha interpretato il principio di trasparenza nel senso che nelle succitate disposizioni esso è enunciato in termini generali mentre la sua concretizzazione si trova, in particolare, nel «diritto di accesso» ai documenti sancito dall'articolo 15, paragrafo 3, TFUE, dall'articolo 42 della Carta e dal regolamento n. 1049/2001⁴⁰.

⁴⁰ V. sentenze del 28 giugno 2012, Commissione/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, punto 53), nonché del 21 gennaio 2021, Leino-Sandberg/Parlamento (C-761/18 P, EU:C:2021:52, punto 37 e giurisprudenza citata).

67. Il considerando 2 di detto regolamento collega la trasparenza al diritto di accesso ai documenti⁴¹. A mio parere, tale diritto non è alla base, ma si aggiunge all'obbligo di pubblicazione già previsto dall'articolo 297 del TFUE, imponendo alle istituzioni di mettere a disposizione del pubblico categorie di documenti non rientranti in quest'ultima disposizione⁴².

68. In questo contesto, mi sembra che la trasparenza si riferisca quindi maggiormente alla possibilità per i cittadini di controllare tutte le informazioni che hanno costituito il fondamento di un atto legislativo⁴³, che alla possibilità di accedere al contenuto dell'atto legislativo stesso e agli «elementi» di tale atto, che è il nucleo della problematica in questione nella presente causa.

69. Alla luce di quanto precede mi sembra che, con la seconda parte della sua prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio intenda in realtà interrogare la Corte non sul principio di trasparenza, bensì sul principio del libero accesso al contenuto della legge. A mio avviso, è chiaro che il principio in questione – che non risulta scritto nei testi dei Trattati o nella Carta, ma che è essenziale quale fondamento del principio dello Stato di diritto sancito dall'articolo 2 TUE – è alla base dell'articolo 297, paragrafo 1, terzo comma, TFUE. Quale espressione più forte e concreta di tale principio si potrebbe infatti reperire se non l'obbligo di pubblicare il contenuto della legge?

70. A mio avviso, dato che la citata disposizione non impone la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale degli elementi ai quali si fa rinvio nelle disposizioni di un atto legislativo (come, nel caso di specie, le norme ISO cui rinvia l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40), lo stesso principio impone alle istituzioni dell'Unione di garantire a tutti i cittadini il più *ampio accesso possibile* ai suddetti elementi. Così, qualsiasi limitazione alla possibilità di prenderne liberamente cognizione deve, da un lato, essere giustificata e, dall'altro, non ostacolare in modo sproporzionato detta possibilità.

71. Come ho precisato al paragrafo 26 delle presenti conclusioni, il principio del libero accesso al contenuto della legge ha una duplice ragion d'essere. Da un lato, esso è un corollario del principio di certezza del diritto, che esige che le norme di diritto siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, affinché gli interessati possano orientarsi nelle situazioni e nei rapporti giuridici rientranti nell'ordinamento dell'Unione⁴⁴. Dall'altro, garantendo ai cittadini il libero accesso al contenuto della legge, vale a dire all'insieme dei testi adottati dai poteri pubblici che disciplinano la vita in società, esso consente loro di esercitare i propri diritti democratici. Nessuno potrebbe contestare la legge e cercare di farla modificare se non fosse possibile conoscerla.

72. La presente causa riguarda tale seconda dimensione del principio di libero accesso al contenuto della legge. Infatti, essa si colloca precisamente in un contesto in cui enti che erano chiaramente a conoscenza del contenuto delle norme ISO cui viene fatto rinvio all'articolo 4,

⁴¹ Secondo il considerando 2 del regolamento n. 1049/2001, la trasparenza consente una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e garantisce una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei loro confronti.

⁴² Per esempio, si estende ai «documenti redatti o ricevuti nel corso delle procedure per l'adozione di atti giuridicamente vincolanti negli o per gli Stati membri» (v. articolo 12, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001). A questo proposito, noto inoltre che, a mio avviso, sarebbe sempre possibile basarsi su questa disposizione per stabilire che il contenuto delle norme ISO in questione debba essere direttamente messo a disposizione, in quanto equivalente a documenti «ricevuti nel corso delle procedure per l'adozione di atti giuridicamente vincolanti negli o per gli Stati membri» (il corsivo è mio), dal momento che presumo che il legislatore ne abbia ottenuto copia nel corso della procedura che ha portato all'adozione della direttiva 2014/40. Ciò premesso, rilevo che l'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 prevede diverse eccezioni all'accesso ai documenti delle istituzioni e che, ai sensi del paragrafo 2 di tale articolo, le istituzioni rifiutano, tra l'altro, l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di interessi commerciali, ivi compresa la proprietà intellettuale. Poiché l'ISO è titolare di diritti d'autore su tali norme, la loro divulgazione potrebbe quindi, in teoria, essere rifiutata in virtù di detta disposizione, a meno che un interesse pubblico prevalente giustifichi il contrario.

⁴³ V., in tal senso, sentenza del 1° luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio (C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, punto 46).

⁴⁴ V. sentenza dell'8 dicembre 2011, France Télécom/Commissione (C-81/10 P, EU:C:2011:811, punto 100 e giurisprudenza citata).

paragrafo 1, della direttiva 2014/40 si oppongono al metodo prescritto da tali norme per ottenere il ritiro dei prodotti che essi ritengono non conformi e, in definitiva, contestano la scelta del legislatore dell'Unione di basarsi su dette norme.

73. Nella seguente sottosezione illustrerò i motivi per cui ritengo che, nel caso di specie, le condizioni di accesso al contenuto delle norme ISO alle quali rinvia l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40, ossia il fatto che le istituzioni dell'Unione non prevedano condizioni di accesso per il *pubblico in senso lato* più generose rispetto a quelle già previste dall'ISO, siano giustificate e non ostacolino in modo sproporzionato la possibilità per il pubblico di conoscerle.

2. Le condizioni di accesso al contenuto delle norme ISO in questione non sono contrarie al principio di libero accesso al contenuto della legge

a) Sulla giustificazione

74. Nel caso di specie, l'accesso a titolo oneroso al contenuto delle norme ISO in questione è giustificato dal fatto che esse sono state elaborate da un'organizzazione privata (ISO) il cui finanziamento proviene, segnatamente, dalla vendita delle norme da essa elaborate. Il buon funzionamento di tale organizzazione dipende dal fatto che essa possa conseguire un utile sul capitale investito, tenuto conto, in particolare, del fatto che dette norme, per la loro complessità e tecnicità, comportano una mobilitazione importante delle risorse personali e materiali dell'ISO. Inoltre, poiché la suddetta organizzazione rivendica diritti d'autore sulle norme che adotta, renderle direttamente e gratuitamente accessibili significherebbe eludere l'esistenza di tali diritti.

75. Anche per i membri dell'ISO (cioè gli organismi nazionali di normazione) è importante poter vendere le norme di cui trattasi, dato che trattengono una parte significativa dei profitti di tali vendite⁴⁵.

76. Alla luce dei suesposti elementi, è chiaro che la gratuità delle norme che conseguirebbe da un eventuale obbligo in capo alle istituzioni dell'Unione di prevedere un accesso diretto del pubblico alle stesse avrebbe l'effetto di ridurre⁴⁶ gli investimenti di tali organismi di normazione nella ricerca e nello sviluppo di norme.

77. Orbene, a questo proposito, a mio avviso, è innegabile che le norme ISO occupino un ruolo importante nel panorama normativo dell'Unione, in particolare perché molte norme europee sono elaborate sulla base delle prime⁴⁷, e che il Comitato europeo di normazione (CEN) e l'ISO

⁴⁵ V., a questo proposito, Barrios Villarreal, A., *International Standardization and the Agreement on Technical Barriers to Trade*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, pagg. 25 e 45. Secondo tale autore, circa il 70% dei profitti realizzati verrebbe in tal modo trattenuto dagli organismi di normazione nazionali membri dell'ISO e solo il restante 30% sarebbe versato all'ISO come diritti.

⁴⁶ V., a tal proposito, Van Cleynenbreugel, P., e Demoulin, I., «La normalisation européenne après l'arrêt *James Elliott Construction* du 27 octobre 2016: la Cour de justice de l'Union européenne a-t-elle élargi ses compétences d'interprétation?», *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, vol. 2, 2017, pag. 325.

⁴⁷ V., in particolare, a tal proposito, Medzmariashvili, M., *Regulating European Standardisation through Law: The Interplay between Harmonised European Standards and EU Law*, tesi, Università di Lund, Lund, 2019, pagg. da 59 a 61. Altri autori sottolineano il fatto che la normazione e la certificazione realizzate sotto l'egida dell'ISO non cessano di estendere il loro potenziale con riguardo allo sviluppo della globalizzazione degli scambi [v. in particolare Penneau A., «Standardisation et certification: les enjeux européens», *La Standardisation internationale privée: aspects juridiques*, Larcier, Bruxelles, 2014, pag. 120].

abbiano concluso un accordo⁴⁸ di cooperazione tecnica che, in sostanza, dà alle norme ISO la priorità rispetto alle norme europee⁴⁹. L'uso delle norme internazionali, in particolare delle norme ISO, è necessario anche alla luce dell'Accordo sugli ostacoli tecnici al commercio (OTC)⁵⁰, di cui sono parte tutti i membri dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), compresa l'Unione.

78. A ciò si aggiunga il fatto che, più in generale, la normazione è considerata dal legislatore come uno strumento strategico⁵¹ atto a sostenere la legislazione e le politiche dell'Unione⁵².

79. Infatti, sebbene le norme siano state tradizionalmente presentate come una forma di codificazione delle conoscenze operata da e per i professionisti⁵³, esse sono essenziali per lo sviluppo del mercato interno. Se ne riconosce inoltre la crescente importanza per il commercio internazionale⁵⁴. Al di là dei loro considerevoli benefici economici (in particolare in materia di competitività delle imprese⁵⁵ e di facilitazione del commercio⁵⁶), sono onnipresenti nella vita quotidiana⁵⁷ e in molti settori della politica pubblica⁵⁸.

80. Alla luce di tali considerazioni, ritengo che il fatto che le istituzioni dell'Unione non prevedano condizioni di accesso al contenuto delle norme ISO più generose rispetto a quelle imposte dall'ISO (e da alcuni organismi di normazione nazionali) sia giustificato dalla necessità per tale organizzazione e per tali organismi di finanziare la predisposizione delle loro norme e delle loro attività, *da un lato*, e dall'importanza di dette norme per la legislazione dell'Unione,

⁴⁸ Accordo di cooperazione tecnica tra ISO e CEN (Accordo di Vienna), firmato nel 1991, e disponibile in forma elettronica al seguente indirizzo Internet:

<https://isotc.iso.org/livelink/livelink/fetch/2000/2122/4230450/4230458/>

Agreement_on_Technical_Cooperation_between_ISO_and_CEN_%28Vienna_Agreement%29.pdf?nodeid=4230688&vernum=-2.

⁴⁹ V. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, «Una visione strategica per le norme europee: compiere passi avanti per favorire e accelerare la crescita sostenibile dell'economia europea entro il 2020», del 1° giugno 2011 [COM(2011) 311 def.], disponibile al seguente indirizzo Internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A52011DC0311>.

⁵⁰ Agreement on Technical Barriers to Trade of the World Trade Organization (WTO). Tale accordo è disponibile al seguente indirizzo Internet https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt.pdf. Più specificamente, l'articolo 2.4 di detto accordo prevede: «Where (...) relevant international standards exist (...), Members shall use them, or the relevant parts of them, as a basis for their technical regulations except when such international standards (...) would be an ineffective or inappropriate means for the fulfilment of the legitimate objectives pursued, for instance because of fundamental climatic or geographical factors or fundamental technological problems». V, altresì, a questo proposito, Mattli, W. e Büthe, T., «Setting International Standards: Technological Rationality or Primacy of Power?», *World Politics*, vol. 56, n. 1, 2003, pag. 2.

⁵¹ V. considerando 9 del regolamento n. 1025/2012.

⁵² V. considerando 25 del regolamento n. 1025/2012. Per quanto riguarda, più specificamente, le norme internazionali, rilevo che il Consiglio ha sottolineato la necessità di promuovere l'uso di tali norme all'interno dell'Unione [v., a questo proposito, la risoluzione del Consiglio del 28 ottobre 1999 sul ruolo della normazione in Europa (GU 2000, C 141, pag. 1)]

⁵³ V. Brunet, A., «Le paradoxe de la normalisation: une activité d'intérêt général mise en œuvre par les parties intéressées», in *La normalisation en France et dans l'Union européenne: une activité privée au service de l'intérêt général?*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 2012, pag. 51.

⁵⁴ V. considerando 6 del regolamento n. 1025/2012. V., anche, Medzmariashvili, M., op. cit., pag. 18.

⁵⁵ V. considerando 20 del regolamento n. 1025/2012.

⁵⁶ Secondo la Commissione, le norme comportano in particolare una riduzione dei costi dovuta principalmente a «économie di scala e grazie alla possibilità di prevedere i requisiti tecnici, di ridurre i costi delle operazioni e di accedere a componenti normalizzate» [v. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, «Una visione strategica per le norme europee: compiere passi avanti per favorire e accelerare la crescita sostenibile dell'economia europea entro il 2020», del 1° giugno 2011, COM(2011) 311 def., pag. 6].

⁵⁷ «Standards are ubiquitous in our daily life. We encounter hundreds of standards as we go about our day (...). As such, it is difficult to imagine what the world would look like without standards; nothing would fit, and life would be fraught with danger» [Medzmariashvili, M., op. cit., pag. 53].

⁵⁸ V. considerando 19 e 22 del regolamento n. 1025/2012, da cui risulta che le norme possono «contribuire (...) ad affrontare le principali sfide di carattere sociale» quali il cambiamento climatico, l'uso sostenibile delle risorse, l'innovazione, l'invecchiamento della popolazione, l'integrazione delle persone con disabilità, la protezione dei consumatori, la sicurezza dei lavoratori e le condizioni di lavoro o ancora il benessere dei cittadini.

dall'altro. Tuttavia, mi resta da valutare se l'onere che simili tariffe impongono al cittadino costituisca un pregiudizio sproporzionato alla possibilità per quest'ultimo di prendere cognizione dei contenuti di cui trattasi.

b) Sull'assenza di un ostacolo sproporzionato alla possibilità per il pubblico di accedere al contenuto delle norme ISO in questione

81. A questo proposito, ricordo *innanzitutto* che qualsiasi cittadino dell'Unione può accedere al contenuto delle norme elaborate dall'ISO. L'unico ostacolo a tale accesso è di ordine pecuniario, poiché la messa a disposizione di detto contenuto da parte della suindicata organizzazione è subordinata alla condizione del pagamento dei diritti di accesso che essa impone.

82. *Poi*, i seguenti elementi mi sembrano particolarmente degni di nota.

83. *In primo luogo*, l'onere che grava sul cittadino deve essere ponderato rispetto all'interesse del legislatore dell'Unione di poter contare su un sistema di normazione efficace ed efficiente, che non solo fornisca una piattaforma flessibile e trasparente, ma che sia altresì finanziariamente sostenibile⁵⁹.

84. A questo proposito, preciso che il fatto che le norme siano elaborate da entità private (come l'ISO) presenta dei vantaggi in considerazione dei quali il legislatore dell'Unione ha deciso, rinviando a tali norme nei regolamenti e nelle direttive, di basare la sua tecnica legislativa. Tra detti vantaggi figurano il loro alto grado di competenza, la loro capacità di adattarsi rapidamente alle nuove sfide tecniche e l'elasticità delle loro procedure, che permette, in particolare, la partecipazione di attori privati⁶⁰.

85. *In secondo luogo*, il summenzionato onere deve essere ponderato anche rispetto all'interesse dei professionisti a che il legislatore dell'Unione non rinunci all'uso di tali norme a causa della loro natura onerosa. Su questo punto la Commissione ha sottolineato che, poiché è prassi comune che negli organismi di normazione siano rappresentati gli operatori del mercato rilevante⁶¹, è anche nell'interesse di questi ultimi che la legislazione dell'Unione utilizzi le norme redatte da detti enti privati e non definisca essa stessa tali specifiche tecniche.

86. L'interesse dei professionisti mi pare tuttavia meno importante in una causa come quella di cui al procedimento principale, poiché le norme in questione riguardano settori, più precisamente quelli della salute e della tutela dei consumatori, in cui, come ho sottolineato al paragrafo 31 delle presenti conclusioni, è maggiore la possibilità che i cittadini tentino di far valere i loro diritti. In questo caso, le istituzioni dell'Unione devono, a mio avviso, in particolare garantire ai cittadini il più ampio accesso possibile al contenuto delle norme summenzionate.

87. *In terzo luogo*, e a questo proposito, aggiungo che, sebbene dall'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1025/2012, si evinca in particolare che il legislatore dell'Unione non ha previsto che l'accesso alle norme (in senso lato) debba essere, d'ufficio, gratuito, resta il fatto che gli organismi di normazione nazionali sono soggetti, ai sensi di tale disposizione, all'obbligo di

⁵⁹ V. considerando 9 del regolamento n. 1025/2012.

⁶⁰ V. Medzmariashvili, M., op. cit., pag. 21.

⁶¹ Secondo il sito dell'ISO, le norme che essa elabora «si basano sulle conoscenze degli esperti nel loro settore di elezione (...) – produttori, distributori, acquirenti, utilizzatori, associazioni di categoria, consumatori o autorità di regolamentazione» (fonte: <https://www.iso.org/fr/standards.html>).

incoraggiare e facilitare detto accesso alle piccole e medie imprese (PMI)⁶². La citata disposizione riflette quindi già di per sé la ricerca di un giusto equilibrio tra l'intenzione di rendere tale accesso il più agevole possibile e il riconoscimento del fatto che la natura onerosa delle norme rimane una componente essenziale del sistema di normazione dell'Unione.

88. Sebbene siffatti obblighi non siano stati espressamente estesi per facilitare l'accesso del pubblico in senso lato, mi pare che ciò possa avvenire nella pratica⁶³. Più precisamente, il fatto che il contenuto delle norme ISO alle quali rinvia l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 sia accessibile presso l'ISO solo dietro pagamento non significa che sia impossibile prenderne cognizione, gratuitamente, con altri mezzi.

89. A questo proposito, il Parlamento e la VSK osservano giustamente che, nel caso in questione, l'organismo di normazione dei Paesi Bassi fornisce libero accesso al contenuto delle norme ISO in questione⁶⁴. Anche altri organismi di normazione nazionali prevedono la stessa possibilità⁶⁵.

90. *In quarto e ultimo luogo*, gli importi che devono pagare i cittadini dell'Unione⁶⁶ che desiderino avere accesso al contenuto delle norme di cui trattasi norme e che ne facciano richiesta all'ISO o agli organismi di normazione nazionali non mi sembrano, *in ogni caso*, eccessivi⁶⁷.

91. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, ritengo che il principio del libero accesso al contenuto della legge non richieda né una garanzia *assoluta* di accesso diretto e gratuito alle norme ISO alle quali rinvia l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40 né la loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale. Le condizioni di accesso a tali norme non ostacolo in modo sproporzionato la possibilità per il pubblico di conoscerle e riflettono un *giusto equilibrio* tra, da un lato, le esigenze di detto principio e, dall'altro, i vari interessi in gioco.

92. Infine, aggiungo che la politica di *consultazione gratuita* attuata dall'organismo di normazione dei Paesi Bassi (da cui consegue che, ammesso che ne abbiano fatto richiesta, i ricorrenti nel procedimento principale hanno potuto conoscere gratuitamente il contenuto delle stesse

⁶² In particolare, mettendo gratuitamente a disposizione estratti di norme sui rispettivi siti Internet; applicando tariffe speciali per la fornitura di norme o l'offerta di pacchetti di norme a prezzo ridotto [v. articolo 6, paragrafo 1, lettere e) e f), di tale regolamento].

⁶³ Questo è peraltro ciò che gli organismi di normazione nazionali sono incoraggiati a fare. A al proposito, rilevo che nel suo Libro verde sullo sviluppo della normazione europea: azione diretta a favorire una più rapida integrazione tecnologica in Europa, dell'8 ottobre 1990 [COM(90) 456 def., pag. 51 (GU 1991, C 20, pag. 1)], la Commissione ha sottolineato che le specifiche tecniche contenute nelle norme dovrebbero, *in linea di principio*, essere accessibili al pubblico.

⁶⁴ Tale organismo è il Nederlands Normalisatie Instituut (NEN). Va rilevato che, come del resto correttamente sottolinea il Parlamento, le norme ISO in questione sono state trasposte in norme NEN-ISO (ossia, più specificamente, le norme NEN-ISO 4387, 10315, 8454 e 8243) e possono essere consultate *direttamente e gratuitamente* presso la sede del NEN. Il sito Internet di tale organismo (disponibile al seguente indirizzo: <https://www.nen.nl/en/contact-en>) riporta quanto segue: «If you do not want to purchase a standard, but just want to examine a specific standard, you can do so at NEN in Delft. You can examine all the standards there, but you cannot store them or copy any contents of the standards».

⁶⁵ Nelle sue osservazioni, la VSK sottolinea, a titolo di esempio, che le norme ISO in questione sono accessibili gratuitamente, su appuntamento, presso gli organismi di normazione tedeschi e irlandesi [rispettivamente, il Deutsches Institut für Normung (DIN) e la National Standards Authority of Ireland (NSAI)].

⁶⁶ Secondo il sito dell'ISO, i prezzi elencati sono i seguenti: 118 franchi svizzeri (CHF) per la norma ISO 4387 e 58 CHF per le norme ISO 10315, 8454 e 8243.

⁶⁷ Non escludo che, in altri casi, il prezzo delle norme possa, in particolare quando occorre sommare un numero significativo di norme, costituire un ostacolo per gli operatori della società civile [v., a questo proposito, la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, e al Comitato economico e sociale europeo, «Una visione strategica per le norme europee: compiere passi avanti per favorire e accelerare la crescita sostenibile dell'economia europea entro il 2020», COM(2011) 311 def.].

norme)⁶⁸ mi sembra encomiabile⁶⁹, soprattutto perché non toglie agli organismi di normazione nazionali la possibilità di vendere le norme ISO a chiunque desideri scaricarle od ottenerne una copia. A mio parere, siffatta politica dovrebbe essere estesa il più possibile, o addirittura incoraggiata dal legislatore dell'Unione, attraverso una decisione formale, che avrebbe lo scopo di integrare le garanzie messe in atto dall'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1025/2012.

V. Conclusione

93. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, propongo alla Corte di risolvere la prima questione pregiudiziale posta dal rechtbank Rotterdam (Tribunale di Rotterdam, Paesi Bassi) come segue:

Le condizioni di accesso alle norme ISO alle quali rinvia l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, sul 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 abroga la direttiva 2001/37/CE, non violano né l'articolo 297, paragrafo 1, terzo comma, TFUE né il principio del libero accesso al contenuto della legge sotteso a tale disposizione.

⁶⁸ Come ho già indicato al paragrafo 72 delle presenti conclusioni, è chiaro che i ricorrenti nel procedimento principale hanno avuto accesso a tale contenuto (sebbene nel corso del presente procedimento non sia stato specificato con quali mezzi).

⁶⁹ Da quanto capisco, questa strategia si basa sul fatto che, per compensare il fatto che l'accesso è gratuito, il governo dei Paesi Bassi paga un'indennità al NEN per garantire la *sostenibilità* finanziaria di questo organismo. Aggiungo che, almeno per quanto riguarda le norme europee (vale a dire quelle adottate dagli organismi di normazione europei), il legislatore dell'Unione ha chiaramente affermato che uno dei suoi obiettivi è quello di garantire un accesso *equo e trasparente* per *tutti* gli operatori del mercato in tutta l'Unione, in particolare nei casi in cui la loro applicazione consenta di rispettare la pertinente legislazione dell'Unione (v. considerando 43 del regolamento n. 1025/2012).