



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

1° marzo 2012*

«Libera circolazione delle merci — Restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente — Direttiva 89/106/CEE — Prodotti da costruzione — Norme non armonizzate — Certificazioni di qualità — Requisiti relativi agli organismi di certificazione»

Nella causa C-484/10,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunal Supremo (Spagna), con decisione del 14 settembre 2010, pervenuta in cancelleria il 7 ottobre 2010, nel procedimento

Asociación para la Calidad de los Forjados (Ascafor),

Asociación de Importadores y Distribuidores de Acero para la Construcción (Asidac),

contro

Administración del Estado,

Calidad Siderúrgica SL,

Colegio de Ingenieros Técnicos Industriales,

Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR),

Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos,

Asociación de Investigación de las Industrias de la Construcción (Aidico) Instituto Tecnológico de la Construcción,

Asociación Nacional Española de Fabricantes de Hormigón Preparado (Anefhop),

Ferrovial Agromán SA,

Agrupación de Fabricantes de Cemento de España (Oficemen),

Asociación de Aceros Corrugados Reglamentarios y su Tecnología y Calidad (Acerteq),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dal sig. M. Safjan, presidente di sezione, dai sigg. E. Levits (relatore) e J.-J. Kasel, giudici,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

avvocato generale: sig. Y. Bot

cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 5 ottobre 2011,

considerate le osservazioni presentate:

- per l'Asociación para la Calidad de los Forjados (Ascafor) e per l'Asociación de Importadores y Distribuidores de Acero para la Construcción (Asidac), da A. Vázquez Guillén, procurador, assistito da J.M. Sala Arquer, abogado;
- per la Calidad Siderúrgica SL, da M. del Valle Gili Ruiz, procuradora, assistita da C. L. Rubio Soler, abogado;
- per l'Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), da L. Cazorla González-Serrano, abogado;
- per l'Asociación de Investigación de las Industrias de la Construcción (Aidico) Instituto Tecnológico de la Construcción, da C. Tejada Marcelino, procuradora, assistita da A. Albert Mora, abogado;
- per l'Asociación Nacional Española de Fabricantes de Hormigón Preparado (Anefhop), da C. Hidalgo Senén e E. Hidalgo Martínez, procuradores;
- per l'Asociación de Aceros Corrugados Reglamentarios y su Tecnología y Calidad (Acerteq), da R. Martínez Solís, abogada;
- per il governo spagnolo, da S. Centino Huerta e B. Plaza Cruz, in qualità di agenti;
- per il governo olandese, da C.M. Wissels, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da L. Banciella e G. Zavvos nonché da A. Alcover San Pedro, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 34 TFUE e 36 TFUE.
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'Asociación para la Calidad de los Forjados (Ascafor) e l'Asociación de Importadores y Distribuidores de Acero para la Construcción (Asidac), da un lato, e l'Administración del Estado, la Calidad Siderúrgica SL, il Colegio de Ingenieros Técnicos Industriales, l'Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), il Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, l'Asociación de Investigación de las Industrias de la Construcción (Aidico) Instituto Tecnológico de la Construcción, l'Asociación Nacional Española de Fabricantes de Hormigón Preparado (Anefhop), la Ferrovial Agromán SA, l'Agrupación de Fabricantes de Cemento de España (Oficemen) e l'Asociación de Aceros Corrugados

Reglamentarios y su Tecnología y Calidad (Acerteq), dall'altro, in merito ad una domanda diretta ad ottenere l'annullamento del regio decreto n. 1247/2008, del 18 luglio 2008, recante approvazione del regolamento sul calcestruzzo strutturale (EHE-08) (BOE n. 203, del 22 agosto 2008, pag. 35176).

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

3 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), come modificata dalla direttiva 93/68/CEE del Consiglio, del 22 luglio 1993 (GU L 220, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva 89/106»), si applica, in forza del suo articolo 1, paragrafo 1, ai «materiali da costruzione».

4 L'articolo 6, paragrafo 2, di tale direttiva così recita:

«Gli Stati membri consentono tuttavia che i prodotti non contemplati dall'articolo 4, paragrafo 2, siano immessi sul mercato nel proprio territorio, se soddisfano prescrizioni nazionali conformi al Trattato, fintantoché le specificazioni [tecniche] europee di cui ai capitoli II e III [non] dispo[rran]no diversamente (...)».

5 A termini dell'articolo 16 della suddetta direttiva:

«1. Se, per un determinato prodotto, non esistono le specificazioni tecniche di cui all'articolo 4, lo Stato membro di destinazione, agendo a richiesta e in singoli casi, considera come conformi alle disposizioni nazionali in vigore i prodotti che hanno superato le prove e i controlli effettuati, nello Stato membro di produzione, da un organismo riconosciuto secondo i metodi in vigore nello Stato membro di destinazione o riconosciuti come equivalenti da tale Stato membro.

2. Lo Stato membro di produzione comunica allo Stato membro di destinazione, la cui regolamentazione è applicabile alle prove ed ai controlli da effettuare, quale organismo esso intenda riconoscere a tal fine. Lo Stato membro di destinazione e lo Stato membro produttore si scambiano tutte le informazioni necessarie. Finito tale scambio di informazioni lo Stato membro produttore riconosce l'organismo in tal modo designato. Se uno Stato membro nutre dubbi, esso provvede a motivarli ed a informarne la Commissione.

3. Gli Stati membri provvedono a che gli organismi designati si forniscano mutua assistenza.

4. Qualora uno Stato membro constati che un organismo riconosciuto non effettua i collaudi e i controlli regolarmente secondo le sue disposizioni nazionali, esso lo comunica allo Stato membro in cui l'organismo è riconosciuto. Quest'ultimo, entro un termine appropriato, informa lo Stato membro che ha effettuato la comunicazione, circa i provvedimenti presi. Qualora lo Stato membro che ha effettuato la comunicazione non ritenga sufficienti detti provvedimenti, esso può vietare o subordinare a particolari condizioni l'immissione sul mercato e l'utilizzazione del prodotto in questione. Esso ne informa l'altro Stato membro e la Commissione».

6 L'articolo 17 della stessa direttiva dispone quanto segue:

«In applicazione della procedura di cui all'articolo 16, gli Stati membri di destinazione attribuiscono alle relazioni e ai certificati di conformità rilasciati dallo Stato membro produttore lo stesso valore dei documenti nazionali corrispondenti».

7 Il capo VII della direttiva 89/106, intitolato «Organismi riconosciuti», contiene l'articolo 18, il cui paragrafo 2 così prevede:

«Gli organismi di certificazione, gli organismi d'ispezione ed i laboratori di collaudo devono rispondere ai criteri di cui all'allegato IV».

8 L'allegato IV della direttiva 89/106 indica le condizioni minime che devono soddisfare gli organismi di certificazione, gli organismi d'ispezione e i laboratori di prove per essere riconosciuti ai sensi di tale direttiva.

Il diritto nazionale

9 Il regolamento sul calcestruzzo strutturale (EHE-08), approvato con il regio decreto n. 1247/2008 (in prosieguo: il «regolamento sul calcestruzzo»), stabilisce le specificazioni tecniche cui devono essere conformi i prodotti relativi al calcestruzzo per essere utilizzati in Spagna nel settore delle costruzioni.

10 Tale regolamento stabilisce anche le modalità di controllo delle specificazioni tecniche da soddisfare.

11 Per quanto riguarda l'acciaio per armatura, l'articolo 87 del regolamento sul calcestruzzo prevede due possibilità di attestare la conformità dei prodotti alle specificazioni tecniche.

12 Da un lato, l'acciaio per armatura è considerato conforme agli standard di qualità e sicurezza se dispone di una certificazione di qualità riconosciuta ufficialmente in conformità all'allegato 19 di detto regolamento.

13 Dall'altro, in mancanza di una certificazione di qualità riconosciuta, la conformità alle suddette specificazioni è accertata mediante la realizzazione di prove e test al momento della ricezione di ciascun lotto di acciaio per armatura.

14 Relativamente all'acciaio per armatura proveniente da uno Stato membro diverso dal Regno di Spagna, l'articolo 4.1 del regolamento sul calcestruzzo prevede quanto segue:

«Nell'ambito di applicazione del presente regolamento, possono essere utilizzati prodotti da costruzione legalmente fabbricati o commercializzati negli Stati membri dell'Unione europea (...) a condizione che siano conformi alla normativa di tali Stati e garantiscano, nell'uso al quale sono destinati, un livello di sicurezza equivalente a quello stabilito dal presente regolamento.

Tale livello di equivalenza deve essere attestato conformemente alle prescrizioni dell'articolo 4.2 ovvero, se del caso, all'articolo 16 della direttiva 89/106/CEE (...).

(...).

Le certificazioni di qualità volontarie che agevolano l'osservanza delle disposizioni del presente regolamento possono essere riconosciute dalle amministrazioni pubbliche competenti nel settore delle costruzioni in ciascuno Stato membro dello Spazio economico europeo e possono far riferimento al progetto della struttura, ai prodotti, ai procedimenti di fabbricazione o alla considerazione di criteri ambientali».

15 L'articolo 81 di tale regolamento, intitolato «Livelli di garanzia e certificazioni di qualità», dispone quanto segue:

«La conformità dei prodotti e dei procedimenti di esecuzione ai requisiti essenziali definiti dal presente regolamento presuppone che essi soddisfino con un livello di garanzia sufficiente una serie di specificazioni.

[Gli Stati di produzione] hanno in ogni caso la facoltà di stabilire per i [loro] prodotti e procedimenti un livello di garanzia superiore a quello minimo prescritto, istituendo dei sistemi (come le certificazioni di qualità) atti a certificare, sulla base di corrispondenti controlli, ispezioni e prove, che i [loro] sistemi di qualità e i [loro] controlli di produzione soddisfano i requisiti necessari per il rilascio di tali certificazioni.

(...) detti livelli di garanzia supplementari e superiori ai minimi regolamentari possono essere dimostrati:

- a) mediante l'apposizione di una certificazione di qualità riconosciuta ufficialmente, secondo la procedura prevista dall'allegato 19 del presente regolamento, ovvero
- b) nel caso dei materiali prodotti nel cantiere o dei procedimenti ivi applicati, mediante un sistema equivalente, convalidato e controllato sotto la responsabilità della Dirección Facultativa, atto ad assicurare che essi offrano garanzie equivalenti a quelle prescritte dall'allegato 19 per le certificazioni di qualità riconosciute ufficialmente.

Il presente regolamento prevede l'applicazione di determinati criteri particolari per la ricezione di tali prodotti e procedimenti che offrono un livello di garanzia superiore attestato mediante una delle due procedure di cui al comma precedente.

Il collaudo di accettazione può tener conto delle garanzie collegate al possesso di una certificazione sempreché questa soddisfi talune condizioni. Pertanto, sia nel caso dei procedimenti di esecuzione sia in quello dei prodotti per i quali non è prescritta la marchiatura CE conformemente alla direttiva 89/106/CEE, il presente regolamento consente di applicare criteri particolari di accettazione allorché tali procedimenti o prodotti siano dotati di una certificazione di qualità apposta nell'ambito di una procedura volontaria, riconosciuta ufficialmente da un Centro direttivo competente nel settore delle costruzioni e dei lavori pubblici e facente parte della Pubblica amministrazione di uno Stato membro dell'Unione europea o di uno degli Stati firmatari dell'Accordo sullo Spazio economico europeo.

Il comma precedente si applica anche ai materiali da costruzione fabbricati o commercializzati legalmente in uno Stato che abbia stipulato un accordo di associazione doganale con l'Unione europea, qualora un tale accordo riservi a detti prodotti lo stesso trattamento riservato a quelli fabbricati o commercializzati in uno Stato membro dell'Unione europea. In tal caso, il livello di equivalenza deve essere accertato secondo le procedure di cui alla direttiva 89/106/CEE.

Per essere conformi ai requisiti essenziali fissati dal presente regolamento, le certificazioni di qualità devono soddisfare le condizioni di riconoscimento ufficiale stabilite dall'allegato 19.

(...).

16 L'allegato 19 del regolamento sul calcestruzzo, intitolato «Livelli di garanzia e condizioni di riconoscimento ufficiale delle certificazioni», stabilisce, segnatamente, le norme organizzative e di funzionamento degli organismi di certificazione nonché i poteri di cui dispone al riguardo l'amministrazione competente.

17 L'articolo 1 di tale allegato dispone quanto segue:

«Il presente regolamento consente alla Dirección Facultativa di applicare criteri particolari per determinati prodotti e procedimenti qualora questi presentino livelli di garanzia aggiuntivi superiori ai minimi regolamentari, conferiti loro nell'ambito di una procedura volontaria conformemente all'articolo 81.

In via generale, tali livelli di garanzia aggiuntivi sono dimostrati mediante l'apposizione di una certificazione di qualità ufficialmente riconosciuta da un'amministrazione competente nel settore delle costruzioni di uno Stato membro dell'Unione europea, di uno Stato firmatario dell'Accordo sullo Spazio economico europeo o di uno Stato che abbia stipulato con l'Unione europea un accordo di attuazione di un'unione doganale, nel qual caso il livello di equivalenza deve essere attestato secondo le procedure stabilite dalla direttiva 89/106/CEE».

18 A termini dell'articolo 2 dell'allegato 19 del regolamento sul calcestruzzo:

«(...) Nel caso di prodotti o procedimenti ai quali non sia applicabile il marchio CE, il livello di garanzia minimo è il livello stabilito dal presente regolamento.

In via complementare, e su base volontaria, il fabbricante del prodotto, il responsabile di un procedimento o il costruttore potranno optare per l'apposizione di una certificazione di qualità che attesti un livello di garanzia superiore a quello minimo previsto dal presente regolamento. Nel caso di prodotti cui è apposto il marchio CE, tali certificazioni di qualità devono apportare un valore aggiunto in termini di caratteristiche non attestate dal marchio CE.

Dal momento che si tratta di iniziative volontarie, tali certificazioni di qualità possono essere conferite sulla base di criteri diversi e secondo procedure particolari. Il presente allegato stabilisce le condizioni che consentono di distinguere le certificazioni che conferiscono un livello di garanzia aggiuntivo rispetto al minimo regolamentare e possono, pertanto, essere ufficialmente riconosciute dalle amministrazioni competenti».

19 L'articolo 3 del suddetto allegato è così formulato:

«L'amministrazione competente ad effettuare il riconoscimento ufficiale della certificazione dovrà accertare la sussistenza dei requisiti cui il presente allegato subordina detto riconoscimento e vigilare sul loro mantenimento. Per conseguire tale obiettivo, l'amministrazione competente può, mantenendo la necessaria riservatezza, intervenire in tutte le attività che essa reputi rilevanti per il riconoscimento della certificazione.

(...)».

20 L'articolo 4 dell'allegato 19 del regolamento sul calcestruzzo così prevede:

«Ai fini del riconoscimento ufficiale, la certificazione deve

- avere carattere volontario ed essere rilasciata da un organismo di certificazione che risponda ai requisiti stabiliti dal presente allegato;
- essere conforme alle disposizioni del presente regolamento e contenere la dichiarazione espressa di tale conformità;
- essere rilasciata in base ad un regolamento che definisca le specifiche garanzie da essa conferite, la sua procedura di rilascio, il regime di funzionamento, i requisiti tecnici nonché le regole per l'adozione delle decisioni che la riguardano.
- Il regolamento summenzionato deve essere accessibile al pubblico, redatto in termini chiari e precisi e fornire informazioni prive di ambiguità ad uso tanto del cliente dell'ente di certificazione quanto degli altri soggetti interessati; deve altresì prevedere procedure specifiche sia per gli impianti esterni al cantiere sia per quelli che ne fanno parte nonché per i procedimenti ivi applicati;

- deve garantire l'indipendenza e l'imparzialità dell'organismo che rilascia le certificazioni; in particolare, non consentirà la partecipazione alle decisioni sui singoli casi di persone che esercitino attività di valutazione o di consulenza relative agli stessi;
- deve prevedere, per i prodotti certificati per i quali siano stati ottenuti risultati non conformi nelle prove relative al controllo di produzione, il trattamento necessario a garantire l'immediato avvio delle necessarie azioni correttive e, se del caso, informare i clienti. Detto regolamento definirà altresì il termine massimo che può intercorrere tra la rilevazione della non conformità e le azioni correttive da adottare;
- deve stabilire i requisiti minimi cui devono rispondere i laboratori partecipanti alla certificazione;
- deve prevedere, nel caso dei prodotti e dei procedimenti sviluppati in impianti esterni al cantiere, tra le condizioni di rilascio, l'obbligo di disporre dei dati relativi al controllo di produzione per un periodo di almeno sei mesi. Nel caso degli impianti del cantiere, le medesime norme stabiliscono i criteri volti a garantire il medesimo livello di informazione sulla produzione e di garanzia dell'utente;
- per i prodotti o procedimenti non contemplati dal presente allegato, ma previsti dal regolamento, deve fornire garanzie supplementari in relazione alle caratteristiche non prescritte, ma tali da contribuire a soddisfare i requisiti stabiliti dal presente regolamento».

Fatti del procedimento principale e questione pregiudiziale

- 21 I membri dell'Ascafor sono imprese la cui attività principale consiste nella produzione e nella commercializzazione dell'acciaio per calcestruzzo armato in Spagna. I membri dell'Asidac sono importatori spagnoli di acciaio destinato all'edilizia.
- 22 Ad avviso di tali associazioni, il regolamento sul calcestruzzo, in particolare l'articolo 81 e l'allegato 19 dello stesso, limitano la loro possibilità di importare acciaio per armatura proveniente da Stati membri diversi dal Regno di Spagna.
- 23 Il giudice del rinvio precisa che in Spagna, per poter essere impiegato nel settore edile, è necessario che l'acciaio per armatura sia conforme ad una serie di specificazioni tecniche.
- 24 Per poter dimostrare che tali requisiti siano soddisfatti, il regolamento sul calcestruzzo prevede due possibilità: o la conformità dell'acciaio per armatura alle specificazioni tecniche viene accertata mediante prove e controlli effettuati al momento dell'accettazione di ciascun lotto di tale prodotto, oppure l'acciaio per armatura dispone di una certificazione di qualità riconosciuta ufficialmente, vale a dire risulta che il produttore si è conformato sin dalla fabbricazione agli obblighi stabiliti da detto regolamento.
- 25 Il giudice del rinvio sottolinea che, nel primo caso, le prove ed i controlli di conformità comportano un costo maggiore e finiscono per gravare sull'utilizzatore finale dell'acciaio e non sul produttore dello stesso, come accade invece nell'ambito della procedura di conformità mediante acquisizione di una certificazione di qualità ufficialmente riconosciuta.
- 26 Il giudice del rinvio ne deduce che gli utilizzatori dell'acciaio per armatura sono indotti ad usare i prodotti certificati, ossia quelli che sono dotati di una certificazione di qualità ufficialmente riconosciuta, per evitare i disagi e i costi legati ad un controllo di conformità al momento dell'accettazione di ciascun lotto di acciaio per armatura, con la conseguenza che anche i produttori di

Stati membri diversi dal Regno di Spagna sarebbero indotti a commercializzare i loro prodotti nel mercato spagnolo avvalendosi di siffatta certificazione di qualità riconosciuta ufficialmente dalle autorità spagnole.

- 27 In proposito, rammentando il procedimento di riconoscimento delle certificazioni di qualità di Stati membri diversi dal Regno di Spagna, previsto dall'articolo 81 del regolamento sul calcestruzzo in combinato disposto con l'allegato 19 dello stesso, il giudice del rinvio esprime dubbi circa la compatibilità con gli articoli 34 TFUE e 36 TFUE delle elencate condizioni che gli organismi di certificazione di tali Stati membri devono soddisfare affinché i certificati di qualità da essi rilasciati siano ufficialmente riconosciuti in Spagna.
- 28 In tale contesto, il Tribunal Supremo ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la disciplina tassativa alla quale l'allegato 19 del regio decreto n. 1247/08, del 18 luglio 2008, in combinato disposto con l'articolo 81 dello stesso, subordina il riconoscimento ufficiale delle certificazioni di qualità sia eccessiva e sproporzionata rispetto allo scopo perseguito. Se essa comporti una restrizione ingiustificata che rende più difficile il riconoscimento dell'equivalenza dei certificati e costituisca un ostacolo o una restrizione alla commercializzazione dei prodotti importati contraria agli articoli [34 TFUE] e [36 TFUE]».

Sulla questione pregiudiziale

Sulla ricevibilità

- 29 La Calidad Siderúrgica SL, l'Aidico Instituto Tecnológico de la Construcción e l'Acerteq eccepiscono l'irricevibilità della questione pregiudiziale.
- 30 Da un lato, il giudice del rinvio chiederebbe, in realtà, alla Corte di pronunciarsi sul merito della controversia interpretando il diritto nazionale. Pertanto, essa dovrebbe dichiarare la propria incompetenza.
- 31 Dall'altro, la questione sarebbe redatta in termini ipotetici e fittizi, dal momento che il giudice del rinvio non avrebbe indicato quali delle condizioni poste dalla normativa nazionale controversa siano sproporzionate rispetto all'obiettivo perseguito da tale normativa.
- 32 Anzitutto, occorre rammentare che il procedimento previsto all'articolo 267 TFUE si basa sulla netta separazione di funzioni tra i giudici nazionali e la Corte. Spetta solo ai giudici nazionali, cui è stata sottoposta la controversia e cui incombe la responsabilità dell'emananda decisione giudiziaria, valutare, tenendo conto delle specificità di ogni causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per emanare la loro sentenza, sia la rilevanza delle questioni che essi sottopongono alla Corte. Di conseguenza, se la questione sollevata verte sull'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte è, in via di principio, tenuta a pronunciarsi (v. sentenze del 5 ottobre 2006, *Nádasdi e Németh*, C-290/05 e C-333/05, Racc. pag. I-10115, punto 28, e del 16 dicembre 2008, *Michaniki*, C-213/07, Racc. pag. I-9999, punto 32).
- 33 Per contro, non spetta alla Corte pronunciarsi, nell'ambito di un procedimento pregiudiziale, sulla conformità di norme di diritto interno con il diritto dell'Unione, né interpretare disposizioni legislative o regolamentari nazionali (v., in particolare, sentenze del 9 settembre 2003, *Jaeger*, C-151/02, Racc. pag. I-8389, punto 43, e del 31 gennaio 2008, *Centro Europa 7*, C-380/05, Racc. pag. I-349, punto 49; ordinanze del 17 settembre 2009, *Investitionsbank Sachsen-Anhalt*, C-404/08 e C-409/08, punto 25, e del 13 gennaio 2010, *Calestani e Lunardi*, C-292/09 e C-293/09, punto 15).

- 34 La Corte ha tuttavia reiteratamente affermato di essere competente per fornire al giudice nazionale tutti gli elementi di interpretazione attinenti al diritto dell'Unione che gli consentano di pronunciarsi su tale conformità ai fini della definizione della causa sottopostagli (v., in particolare, sentenze del 15 dicembre 1993, Hünermund e a., C-292/92, Racc. pag. I-6787, punto 8, e Centro Europa 7, cit., punto 50, nonché ordinanza Calestani e Lunardi, cit., punto 16).
- 35 Nel caso di specie, da un lato, la questione pregiudiziale verte esplicitamente sull'interpretazione degli articoli 34 TFUE e 36 TFUE, dato che il giudice del rinvio dubita della compatibilità della normativa nazionale controversa con detti articoli.
- 36 Dall'altro, sebbene tale giudice non abbia indicato quali delle condizioni poste dalla normativa nazionale controversa relativamente agli organismi di certificazione siano tali da andare oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito, va sottolineato che i dubbi del suddetto giudice vertono sulla tassatività delle condizioni stabilite e non su una condizione in particolare.
- 37 Pertanto, è precisamente questo il contesto in cui occorre fornire una risposta utile al giudice del rinvio.

Nel merito

Osservazioni preliminari

- 38 In via preliminare, si deve ricordare che la direttiva 89/106 ha essenzialmente lo scopo di eliminare gli ostacoli agli scambi creando condizioni che consentano ai materiali da costruzione di essere liberamente commercializzati all'interno dell'Unione. A questo fine, detta direttiva precisa le condizioni essenziali che i prodotti da costruzione devono soddisfare e che sono attuate dalle norme armonizzate e dalle norme nazionali di trasposizione, mediante benestare tecnici europei nonché specificazioni tecniche nazionali riconosciute a livello dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 13 marzo 2008, Commissione/Belgio, C-227/06, punto 31).
- 39 È pacifico che l'acciaio per calcestruzzo armato è un «materiale da costruzione» ai sensi della direttiva 89/106, che non costituisce oggetto né di una norma armonizzata o di un benestare tecnico europeo né di una specificazione tecnica nazionale riconosciuta a livello dell'Unione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, di tale direttiva.
- 40 Orbene, per quanto riguarda i materiali da costruzione non contemplati dall'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 89/106, l'articolo 6, paragrafo 2, di quest'ultima dispone che gli Stati membri ne consentono l'immissione sul mercato nel loro territorio se tali prodotti soddisfano prescrizioni nazionali conformi al Trattato e fintantoché le specificazioni tecniche europee non dispongano diversamente (v., in tal senso, sentenza Commissione/Belgio, cit., punto 33).
- 41 Come risulta dalla decisione di rinvio, in forza della normativa nazionale spagnola sussistono due possibilità di attestare la conformità dell'acciaio per calcestruzzo armato agli standard di sicurezza e di qualità industriali spagnoli, ossia mediante prove e controlli al momento dell'accettazione dei lotti di acciaio nel cantiere ovvero esibendo una certificazione di qualità sulla base della quale si presume che il produttore dell'acciaio abbia soddisfatto specificazioni tecniche superiori.
- 42 Le ricorrenti nel procedimento principale, confermando la valutazione del giudice del rinvio, hanno sottolineato che la prima soluzione comporta un aumento dei costi di controllo; il governo spagnolo ha evidenziato, quantomeno, che in tale ambito i controlli sono maggiori e che i relativi costi vengono a gravare sugli utilizzatori finali.

- 43 In tali condizioni, la seconda modalità di attestazione della conformità dell'acciaio per armatura riveste in Spagna un'importanza del tutto particolare, dal momento che gli utilizzatori finali sono economicamente indotti a far uso dell'acciaio per armatura recante una certificazione di qualità.
- 44 In proposito, va osservato che l'articolo 81 del regolamento sul calcestruzzo prevede un procedimento di riconoscimento delle certificazioni di qualità rilasciate da organismi di Stati membri diversi dal Regno di Spagna all'acciaio per armatura ivi fabbricato. In particolare, detto articolo dispone che, per essere ufficialmente riconosciuta, la certificazione di qualità rilasciata da uno Stato membro deve soddisfare le condizioni stabilite all'allegato 19 di tale regolamento.
- 45 In tale allegato sono specificate, da un lato, le condizioni sostanziali cui deve essere conforme l'acciaio per armatura e, dall'altro, i requisiti procedurali e formali relativi al rilascio della certificazione di qualità.
- 46 In particolare, l'articolo 4 dell'allegato 19 del regolamento sul calcestruzzo prescrive i requisiti a cui devono essere conformi gli organismi di certificazione appartenenti a Stati membri diversi dal Regno di Spagna affinché le certificazioni di qualità da essi rilasciate siano riconosciute ufficialmente in Spagna.
- 47 In tale contesto si deve ricordare che, in forza dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/106, applicabile ai materiali da costruzione le cui specificazioni tecniche non siano state armonizzate, lo Stato membro di destinazione considera come conformi alle disposizioni nazionali in vigore i prodotti che abbiano superato le prove e i controlli effettuati, nello Stato membro di fabbricazione, da un organismo riconosciuto secondo i metodi in vigore nello Stato membro di destinazione o da esso riconosciuti come equivalenti.
- 48 A tale riguardo, l'allegato IV della suddetta direttiva stabilisce le condizioni minime necessarie che devono essere soddisfatte dagli organismi di certificazione, dagli organismi di ispezione e dai laboratori di prova per essere riconosciuti.
- 49 Si deve necessariamente rilevare che i requisiti prescritti per gli organismi di certificazione all'articolo 4 dell'allegato 19 del regolamento sul calcestruzzo vanno al di là di tali condizioni minime.
- 50 Orbene, è pacifico che uno Stato membro può assoggettare l'immissione sul mercato nel suo territorio di un materiale da costruzione, non rientrante in specificazioni tecniche armonizzate o riconosciute a livello dell'Unione, solo a disposizioni nazionali conformi agli obblighi che derivano dal Trattato, in particolare al principio della libera circolazione delle merci sancito negli articoli 34 TFUE e 36 TFUE (v. sentenza Commissione/Belgio, cit., punto 34).
- 51 Pertanto, occorre verificare se, come sostenuto dalle ricorrenti nel procedimento principale, l'applicazione tassativa delle condizioni di cui trattasi agli organismi di certificazione appartenenti ad uno Stato membro diverso dal Regno di Spagna configuri un ostacolo alla libera circolazione delle merci.

Sull'esistenza di un ostacolo alla libera circolazione delle merci

- 52 Secondo costante giurisprudenza, ogni normativa commerciale degli Stati membri idonea ad ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, il commercio nell'ambito dell'Unione deve essere considerata come una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative ai sensi dell'articolo 34 TFUE (v., in particolare, sentenze dell'11 luglio 1974, Dassonville, 8/74, Racc. pag. 837, punto 5, e del 2 dicembre 2010, Ker-Optika, C-108/09, Racc. pag. I-12213, punto 47).

- 53 Da giurisprudenza parimenti costante risulta che l'articolo 34 TFUE riflette l'obbligo di rispettare i principi di non discriminazione e di mutuo riconoscimento dei prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in altri Stati membri e di assicurare ai prodotti dell'Unione libero accesso ai mercati nazionali (v. sentenze del 10 febbraio 2009, Commissione/Italia, C-110/05, Racc. pag. I-519, punto 34, e Ker-Optika, cit., punto 48).
- 54 Nel caso specifico, a termini dell'articolo 4 dell'allegato 19 del regolamento sul calcestruzzo, gli organismi appartenenti a Stati membri diversi dal Regno di Spagna che rilasciano certificati di qualità per l'acciaio per armatura devono soddisfare tutti i requisiti ivi prescritti affinché detti certificati siano ufficialmente riconosciuti in Spagna.
- 55 L'imposizione di tutti i predetti requisiti è tale da comportare il rigetto della domanda di riconoscimento dei certificati di qualità rilasciati in uno Stato membro diverso dal Regno di Spagna quando l'organismo che li rilascia non è ad essi conforme, tanto più che l'articolo 4 dell'allegato 19 del regolamento sul calcestruzzo prescrive condizioni più ampie rispetto agli standard minimi necessari previsti dall'allegato IV della direttiva 89/106 cui devono rispondere gli organismi riconosciuti ai sensi di tale direttiva.
- 56 Pertanto, i requisiti controversi sono idonei a limitare l'accesso al mercato spagnolo dell'acciaio per armatura prodotto e certificato in uno Stato membro diverso dal Regno di Spagna, dal momento che essi non sono necessariamente soddisfatti dall'organismo di certificazione dello Stato di produzione.
- 57 Dato che gli operatori economici stabiliti nel Regno di Spagna risultano dissuasi dall'importare acciaio per armatura prodotto in un altro Stato membro, e sebbene le prescrizioni dell'articolo 4 dell'allegato 19 del regolamento sul calcestruzzo valgano tanto per gli organismi di certificazione appartenenti a Stati membri diversi dal Regno di Spagna quanto per gli organismi di certificazione spagnoli, la normativa nazionale controversa deve essere considerata una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione ai sensi dell'articolo 34 TFUE.

Sulla giustificazione dell'ostacolo alla libera circolazione delle merci

- 58 È pacifico che un ostacolo alla libera circolazione delle merci può essere giustificato dai motivi di interesse generale indicati nell'articolo 36 TFUE oppure da una ragione imperativa. In entrambi i casi, la misura nazionale deve essere idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non deve andare oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (v. sentenza Ker-Optika, cit., punto 57).
- 59 Nella fattispecie in esame, il governo spagnolo sottolinea che la normativa nazionale controversa è giustificata dall'obiettivo di tutela della salute e della vita delle persone, in quanto essa mira a garantire la sicurezza dei destinatari delle opere di ingegneria civile e degli edifici.
- 60 A questo riguardo è pacifico che, in mancanza di norme di armonizzazione, gli Stati membri restano liberi di decidere in merito al livello al quale intendono garantire la tutela della salute e della vita delle persone ed alla necessità di controllare i prodotti in questione al momento del loro uso (v., in tal senso, sentenze del 27 giugno 1996, Brandsma, C-293/94, Racc. pag. I-3159, punto 11, e del 10 novembre 2005, Commissione/Portogallo, C-432/03, Racc. pag. I-9665, punto 44).
- 61 In tale ambito vanno evidenziate le divergenze emerse nel corso dell'udienza tra, da un lato, l'interpretazione del sistema delle certificazioni di qualità difesa oralmente da talune parti interessate e, dall'altro, il dettato stesso delle disposizioni nazionali in esame nonché le osservazioni scritte di talune di dette parti.
- 62 Infatti, l'articolo 2 dell'allegato 19 del regolamento sul calcestruzzo dispone che «[i]n via complementare, e su base volontaria, il produttore, il responsabile di un procedimento o il costruttore potranno optare per l'apposizione di una certificazione di qualità che attesti un livello di garanzia

superiore a quello minimo previsto dal presente regolamento (...). Il presente allegato indica le condizioni che consentono di distinguere le certificazioni che conferiscono un livello di garanzia aggiuntivo rispetto al minimo regolamentare e possono, pertanto, essere ufficialmente riconosciute dalle amministrazioni competenti». Nelle loro osservazioni scritte, il governo spagnolo e l'Acerteq hanno affermato che le certificazioni di qualità riconosciute ufficialmente consentono di dimostrare che il prodotto certificato offre un livello di garanzia superiore o molto superiore a quello generalmente richiesto dal regolamento sul calcestruzzo.

- 63 Qualora il giudice del rinvio dovesse accogliere tale concezione del sistema delle certificazioni di qualità in Spagna, ne conseguirebbe che le certificazioni di qualità riconosciute ufficialmente in Spagna sarebbero dirette ad attestare che il prodotto certificato è conforme a requisiti che superano gli standard minimi prescritti dal regolamento sul calcestruzzo per garantire la sicurezza industriale.
- 64 In tali circostanze, le condizioni che l'allegato 19 del regolamento sul calcestruzzo prescrive per gli organismi che rilasciano le certificazioni di qualità nonché per le procedure da seguire per ottenere il riconoscimento ufficiale di tali certificazioni in Spagna andrebbero al di là di quanto necessario per attestare la conformità dell'acciaio per armatura agli standard minimi che garantiscono la tutela della vita e della salute delle persone. Un simile obiettivo non potrebbe giustificare l'ostacolo alla libera circolazione delle merci risultante dalla normativa nazionale controversa.
- 65 Per contro, all'udienza, talune parti interessate hanno sostenuto che il sistema spagnolo delle certificazioni di qualità consente di instaurare a vantaggio del prodotto certificato una presunzione di conformità agli standard minimi posti dal regolamento sul calcestruzzo.
- 66 Spetta al giudice del rinvio stabilire quale di tali due interpretazioni del diritto nazionale debba essere accolta. Nel caso in cui esso opti per quella sostenuta dalle parti nel corso dell'udienza dinanzi alla Corte, occorrerebbe distinguere allora tra, da un lato, i certificati di qualità rilasciati in Stati membri diversi dal Regno di Spagna da organismi riconosciuti ai sensi della direttiva 89/106 e, dall'altro, quelli rilasciati da enti differenti.
- 67 In quest'ultima ipotesi, sarebbe del tutto legittimo che uno Stato membro, allo scopo di garantire la salute e la vita delle persone, si assicuri che l'organismo che ha rilasciato un certificato di qualità sia conforme a requisiti relativi alla sua attività di controllo, come quelli previsti dall'allegato 19 del regolamento sul calcestruzzo.
- 68 Per quanto riguarda i certificati di qualità rilasciati in Stati membri diversi dal Regno di Spagna da organismi riconosciuti ai sensi della direttiva 89/106, la Corte ha già dichiarato che i meccanismi di riconoscimento dell'equivalenza di detti certificati richiedono un comportamento attivo da parte dell'ente nazionale investito di una domanda di riconoscimento. Del resto, un siffatto comportamento attivo s'impone, se del caso, anche all'organismo che rilascia un simile certificato, ed è compito degli Stati membri assicurarsi che gli organismi competenti riconosciuti cooperino reciprocamente, allo scopo di facilitare le procedure da seguire per ottenere l'accesso al mercato nazionale dello Stato membro di importazione (v., in tal senso, sentenza Commissione/Portogallo, cit., punto 47).
- 69 L'articolo 16 della direttiva 89/106 sottolinea inoltre, ai paragrafi 2 e 3, l'importanza di siffatta cooperazione.
- 70 In tali condizioni, si deve necessariamente rilevare che, alla luce di tale cooperazione nonché del principio di mutuo riconoscimento ricordato al punto 53 della presente sentenza, taluni requisiti prescritti dall'articolo 4 dell'allegato 19 del regolamento sul calcestruzzo sono tali da andare al di là di quanto necessario per assicurare il rispetto degli standard minimi previsti dal regolamento sul calcestruzzo a garanzia della tutela della vita e della salute delle persone, circostanza che, nel procedimento principale, spetta al giudice del rinvio valutare.

71 Pertanto, si deve rispondere alla questione sollevata dichiarando che gli articoli 34 TFUE e 36 TFUE devono essere interpretati nel senso che i requisiti prescritti dall'articolo 81 del regolamento sul calcestruzzo, in combinato disposto con l'allegato 19 di tale regolamento, per consentire il riconoscimento ufficiale dei certificati attestanti il livello di qualità dell'acciaio per calcestruzzo armato rilasciati in uno Stato membro diverso dal Regno di Spagna costituiscono un ostacolo alla libera circolazione delle merci. Un simile ostacolo può essere giustificato dall'obiettivo di tutela della salute e della vita delle persone, purché i requisiti prescritti non siano superiori agli standard minimi richiesti per l'uso dell'acciaio per calcestruzzo armato in Spagna. In tal caso, spetta al giudice del rinvio accertare, nell'ipotesi in cui l'ente che rilascia il certificato di qualità che deve essere oggetto di un riconoscimento ufficiale in Spagna abbia la qualità di organismo riconosciuto ai sensi della direttiva 89/106, quali di tali requisiti eccedano quanto necessario a realizzare l'obiettivo di tutela della salute e della vita delle persone.

Sulle spese

72 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

Gli articoli 34 TFUE e 36 TFUE devono essere interpretati nel senso che i requisiti prescritti dall'articolo 81 del regolamento sul calcestruzzo strutturale (EHE-08), approvato con il regio decreto n. 1247/2008, del 18 luglio 2008, in combinato disposto con l'allegato 19 di tale regolamento, per consentire il riconoscimento ufficiale dei certificati attestanti il livello di qualità dell'acciaio per calcestruzzo armato rilasciati in uno Stato membro diverso dal Regno di Spagna costituiscono un ostacolo alla libera circolazione delle merci. Un simile ostacolo può essere giustificato dall'obiettivo di tutela della salute e della vita delle persone, purché i requisiti prescritti non siano superiori agli standard minimi richiesti per l'uso dell'acciaio per calcestruzzo armato in Spagna. In tal caso, spetta al giudice del rinvio accertare, nell'ipotesi in cui l'ente che rilascia il certificato di qualità che deve essere oggetto di un riconoscimento ufficiale in Spagna abbia la qualità di organismo riconosciuto ai sensi della 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, come modificata dalla direttiva 93/68/CEE del Consiglio, del 22 luglio 1993, quali di tali requisiti eccedano quanto necessario a realizzare l'obiettivo di tutela della salute e della vita delle persone.

Firme