SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

12 maggio 2010 *

Nella causa T-432/05,

EMC Development AB, con sede in Luleå (Svezia), rappresentata dagli avv.ti M. Elvinger e W.-N. Schelp,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata inizialmente dai sigg. É. Gippini Fournier e B. Doherty, successivamente dai sigg. Gippini Fournier e J. Bourke, in qualità di agenti,

convenuta,

* Lingua processuale: l'inglese.

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione 28 settembre 2005, SG-Greffe (2005) D/205249, recante rigetto della denuncia presentata dalla ricorrente contro i produttori europei di cemento Portland, l'Associazione europea del cemento (Cembureau) e il Comitato europeo per la standardizzazione (CEN), relativamente al mercato europeo del cemento,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione),

composto dai sigg. M. Vilaras, presidente, M. Prek e V.M. Ciucă (relatore), giudici,

cancelliere: sig.ra C. Kantza, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 6 maggio 2009,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

A — *La direttiva 89/106/CEE*

1 La direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/106/CEE, 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 del Consiglio 22 luglio 1993, 93/68/CEE (GU L 220, pag. 1), è finalizzata, in particolare, ad eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei prodotti da costruzione. Ai sensi dell'art. 1, n. 2, della direttiva 89/106, s'intende per «[prodotto] da costruzione» ai fini della detta direttiva «qualsiasi prodotto fabbricato al fine di essere permanentemente incorporato in opere di costruzione, le quali comprendono gli edifici e le opere di ingegneria civile». Ai sensi degli artt. 2, n. l, e 3, n. l, della direttiva 89/106, gli Stati membri prendono tutte le misure necessarie per far sì che i prodotti da costruzione possano essere immessi sul marcato solo se idonei all'impiego previsto, se hanno cioè caratteristiche tali che le opere in cui devono essere inglobati, montati, applicati o installati possano, se adeguatamente progettate e costruite, soddisfare i

requisiti essenziali di cui all'allegato I della detta direttiva, se e nella misura in cui tali opere siano soggette a regolamentazioni che prevedano tali requisiti.

2 La direttiva 89/106 prevede lo sviluppo di specificazioni tecniche il cui rispetto, ai sensi del suo art. 4, n. 2, comporta una presunzione di conformità a tali requisiti essenziali. Ai sensi degli artt. 4, n. 1, e 9, n. 3, della detta direttiva, tali specificazioni possono essere o norme armonizzate, adottate segnatamente dal Comitato europeo per la standardizzazione (CEN), o i benestare tecnici europei, rilasciati da un organismo competente per il benestare designato da uno Stato membro.

3 Ai sensi dell'art. 4, n. 2, della direttiva 89/106, la marcatura «CE» indica che prodotti da costruzione sono conformi, tra l'altro, alle norme nazionali in cui sono state trasposte le norme armonizzate, i cui estremi sono stati pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* o che sono conformi ad un benestare tecnico europeo. Ai sensi degli artt. 4, n. 2, e 6, n. 1, della direttiva 89/106, gli Stati membri autorizzano l'immissione sul mercato, o l'utilizzazione nel proprio territorio, di prodotti conformi alla detta direttiva e recanti tale marcatura «CE».

4 Ai sensi dell'art. 7 della direttiva 89/106, le norme armonizzate sono adottate dagli organismi europei di normalizzazione in base a mandati loro conferiti dalla Commissione delle Comunità europee e previo parere emesso da parte del comitato permanente per la costruzione di cui all'art. 19 della detta direttiva. Le norme così stabilite devono essere espresse nella misura del possibile in termini di requisiti di prestazione dei prodotti tenendo conto dei documenti interpretativi. Quando le norme sono state elaborate dagli organismi europei di normalizzazione, la Commissione ne pubblica gli estratti nella Gazzetta ufficiale.

5 Ai sensi dell'art. 8, n. 2, della direttiva 89/106, il benestare tecnico europeo può essere accordato, in particolare, da una parte, ai prodotti per cui non esiste né una norma armonizzata, né una norma nazionale riconosciuta, né un mandato per una norma

armonizzata e per cui la Commissione non ritiene possibile o ancora possibile elaborare una norma e, dall'altra, ai prodotti che si discostano notevolmente dalle norme armonizzate o dalle norme nazionali riconosciute.

B — *Le linee direttrici sull'applicabilità dell'art. 81 CE agli accordi di cooperazione orizzontale*

6 Il Titolo 6 delle linee direttrici della Commissione sull'applicabilità dell'articolo 81 [CE] agli accordi di cooperazione orizzontale (GU 2001, C 3, pag. 2) (in prosieguo: le «linee direttrici»), che riguarda gli accordi di normazione tecnica, prevede quanto segue:

«6.1. Definizione

159. Il principale obiettivo degli accordi di normazione tecnica (o di standardizzazione o normalizzazione) è definire requisiti tecnici o qualitativi di prodotti e processi o metodi di produzione attuali o futuri ([47]). Gli accordi di normazione possono riguardare svariati elementi come la standardizzazione delle diverse categorie o delle diverse dimensioni di un particolare prodotto o delle specifiche tecniche in mercati in cui la compatibilità o l'interfunzionalità con altri prodotti è essenziale. Possono rientrare nel concetto di norma anche le condizioni per ottenere un determinato marchio di qualità o l'omologazione da parte di un ente di regolamentazione».

7 La nota a piè di pagina n. 47, concernente il punto 159 delle linee direttrici, ha il seguente tenore:

«La normalizzazione può assumere diverse forme che vanno dall'adozione, da parte di organismi di standardizzazione europei o nazionali riconosciuti, di standard basati su un consenso nazionale, alla costituzione di consorzi e altri organismi, fino agli

accordi stipulati tra singole imprese. Benché la legislazione comunitaria definisca gli standard (o norme) in modo restrittivo, ai fini delle presenti linee direttrici vengono considerati standard tutti gli accordi definiti in questo paragrafo».

8 Quanto all'applicazione delle norme sulla concorrenza, le linee direttrici affermano in particolare quanto segue:

«6.3. Valutazione in base all'articolo 81, paragrafo 1 [CE]

162. Gli accordi di normazione tecnica (…) possono essere stipulati tra imprese private o in modo indipendente sotto il controllo di enti pubblici o enti responsabili del funzionamento di servizi di interesse economico generale, quali gli organismi di normazione riconosciuti dalla direttiva [del Parlamento europeo e del Consiglio 22 giugno 1998, 98/34/CE, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (GU L 204, pag. 37)] (…). La partecipazione di tali organismi è soggetta agli obblighi degli Stati membri relativi al mantenimento di un regime di concorrenza privo di distorsioni nella Comunità.

6.3.1. Natura dell'accordo

6.3.1.1. Accordi che non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 81, paragrafo 1[, CE]

163. Quando la partecipazione all'elaborazione di norme non è sottoposta a restrizioni ed è trasparente gli accordi di normazione tecnica, secondo la definizione di cui sopra, che non rendono obbligatorio il rispetto delle norme stesse o che fanno parte di un accordo più ampio volto a garantire la compatibilità dei prodotti, non restringono

la concorrenza. Ciò vale per gli standard adottati da enti di normalizzazione riconosciuti che si basano su procedure non discriminatorie, aperte e trasparenti».

Fatti

A — *Attori sul mercato del cemento*

9 La ricorrente, la EMC Development AB, è una società attiva nella sperimentazione continuata, nello sviluppo e nello sfruttamento commerciale di un metodo di produzione di un cemento energeticamente modificato. La sua sede si trova a Luleå (Svezia).

10 L'Associazione europea del cemento (Cembureau) ha sede a Bruxelles (Belgio). Alla data di adozione della decisione impugnata, essa rappresentava 25 associazioni nazionali del settore del cemento e dei cementifici in Europa. Il suo scopo è di promuovere gli interessi dei suoi membri tramite una rappresentanza attiva del settore europeo del cemento a livello europeo e internazionale.

11 Il CEN è un'organizzazione indipendente i cui membri, alla data di adozione della decisione impugnata, erano organismi nazionali di normalizzazione di 28 Stati europei. La Commissione europea non ne è membro, ma opera nel suo ambito in veste di consulente, segnatamente in seno al consiglio tecnico. Il CEN, che promuove l'armonizzazione tecnica volontaria in Europa, è un organismo europeo di normalizzazione riconosciuto ai sensi della direttiva 98/34.

B — *Norma europea sul cemento EN 197-1*

12 La norma EN 197-1 (in prosieguo: la «norma») è stata adottata nell'aprile 2000 dai 19 organismi di normalizzazione nazionali a quel tempo membri del CEN. Essa è stata creata da un comitato tecnico del CEN, il CEN/TC 51 «Cemento e calci da costruzione» (in prosieguo: il «CEN/TC 51»), in forza del mandato M/114, conferito dalla Commissione e dall'Associazione europea di libero scambio (EFTA) ai sensi della direttiva 89/106. Tale mandato definiva l'ambito di applicazione della norma, riportava l'elenco dei prodotti da prendere in considerazione e affermava che la norma sarebbe stata espressa, nei limiti del possibile, in termini di requisiti di prestazione dei prodotti, tenuto conto dei documenti interpretativi.

13 La norma definisce ciascuno dei 27 prodotti di cemento comune, vale a dire i cementi comuni descritti come tradizionali e testati dai vari organismi nazionali di normalizzazione membri del CEN. Tali prodotti sono poi raggruppati in cinque tipi principali di cementi (da CEM I a CEM V), in funzione delle proporzioni in cui le principali componenti devono essere combinate per ottenere questi differenti prodotti in una gamma di sei «classi di forza». Ciascun tipo principale di cemento è composto di una certa percentuale di «clinker» di cemento Portland combinato con diversi valori di costituenti. Tale definizione indica i requisiti che le componenti devono rispettare e requisiti meccanici, fisici, chimici e di durata dei 27 prodotti di cemento comune e delle «classi di forza».

14 I cementi conformi alla norma possono ottenere la marcatura «CE».

C — *Prodotti*

15 Secondo la ricorrente e il Cembureau, il «vero» cemento Portland corrisponde ai prodotti di cemento del tipo principale CEM I, quale definito dalla norma. I

cementi miscelati corrispondono ai cementi appartenenti agli altri quattro tipi principali, da CEM II a CEM V.

16 Il cemento prodotto dalla ricorrente è un cemento energicamente modificato, la cui tecnologia è stata sviluppata in Svezia, all'inizio degli anni '90. Tale cemento viene prodotto tramite una macinazione/attivazione altamente intensiva di cemento Portland con vari materiali come soda, cenere da forno o sabbia di quarzo fine.

D — *Procedimento amministrativo*

17 Nell'ottobre 2001, la ricorrente contattava le direzioni generali (DG) «Concorrenza», «Imprese» e «Ambiente» della Commissione al fine di esprimere loro le sue perplessità rispetto alla norma e al settore del cemento europeo in generale. La ricorrente incontrava inoltre alcuni rappresentanti della DG «Concorrenza».

18 Il 3 gennaio 2002, la ricorrente inviava una lettera al membro della Commissione incaricato della concorrenza, per insistere affinché la Commissione agisse.

19 Il 12 e il 19 febbraio 2002, la DG «Imprese» e la DG «Mercato interno» informavano la ricorrente che la norma non costituiva una barriera normativa all'ingresso nel mercato del cemento e che essa era conforme alla direttiva 89/106.

20 Con lettera del 14 marzo 2002, la ricorrente denunciava una violazione degli artt. 81 CE e 82 CE da parte dei produttori europei di cemento Portland, del Cembureau e del CEN.

21 Le lettere del 3 gennaio e del 14 marzo 2002 venivano registrate dalla Commissione in data 15 marzo 2002 come denuncia formale, ai sensi dell'art. 3, n. 2, del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento di applicazione degli artt. 81 [CE] e 82 [CE] (GU 1962, 13, pag. 204).

22 Il CEN e il Cembureau presentavano, rispettivamente il 4 e il 6 settembre 2002, le loro osservazioni in merito alla versione non riservata della denuncia della ricorrente. Il 10 marzo 2003, la ricorrente trasmetteva alla DG «Concorrenza» i suoi commenti alle osservazioni del Cembureau e del CEN.

23 Il 29 gennaio 2004, la Commissione inviava una lettera alla ricorrente, ai sensi dell'art. 6 del regolamento (CE) della Commissione 22 dicembre 1998, n. 2842, relativo alle audizioni in taluni procedimenti a norma dell'articolo [81 CE] e dell'articolo [82 CE] (GU L 354, pag. 18), informandola della sua intenzione di respingere la sua denuncia e la invitava a presentare le sue osservazioni. La ricorrente vi provvedeva con lettera del 22 marzo 2004.

24 L'11 giugno 2004, la ricorrente inviava alla Commissione un sunto del suo verbale della riunione, tenutasi l'8 giugno 2004, tra essa e i rappresentanti della DG «Concorrenza». La ricorrente vi formulava dei commenti aggiuntivi, specificando che gli stessi non pregiudicavano la sua posizione futura su tutti gli argomenti che avrebbero potuto essere dedotti. Con una lettera del 24 luglio 2004, la DG «Concorrenza» le rispondeva che, ai sensi delle norme procedurali che disciplinano l'esame delle denuncie, non era possibile proseguire in uno «scambio infinito di domande e risposte».

25 Con lettera del 2 marzo 2005, la DG «Imprese» informava la ricorrente della sua intenzione di modificare il mandato M/114 al fine di aggiungere una «sottofamiglia» tra i cementi comuni e di consentire lo sviluppo di nuove specificazioni tecniche.

Con lettera del 1º giugno 2005, detta DG comunicava alla ricorrente la sua rinuncia a tale progetto, stante che la maggioranza degli Stati membri era contraria alla citata modifica.

26 Con lettera del 1º luglio 2005, la ricorrente chiedeva al membro della Commissione responsabile per la concorrenza di esaminare con cura i requisiti della direttiva 89/106 in relazione al cemento da essa prodotto.

27 Con decisione 28 settembre 2005, SG-Greffe (2005) D/205249 (in prosieguo: la «decisione impugnata»), la Commissione respingeva formalmente la denuncia della ricorrente.

E — *Censure della ricorrente*

28 Nella sua denuncia, la ricorrente affermava che i produttori europei di cemento Portland avevano adottato una serie di comportamenti configuranti gravi violazioni degli artt. 81 CE e 82 CE. In primo luogo, detti produttori avrebbero costituito un cartello al fine di creare barriere all'ingresso nel mercato europeo del cemento, la più importante delle quali era la norma, che essi avrebbero adottato tramite il Cembureau ed il CEN. Detti produttori avrebbero anche ripartito geograficamente il mercato europeo del cemento. In secondo luogo, la ricorrente sosteneva che tali comportamenti dei produttori europei di cemento Portland, che, collettivamente, dominavano il mercato del cemento, violavano del pari l'art. 82 CE. Per rafforzare la loro posizione dominante, tali produttori avrebbero realizzato un'integrazione verticale tramite l'acquisizione di un controllo su una quota dal 30% fino al 70% dei produttori di calcestruzzo e di aggregati all'interno dell'Unione. I produttori di cemento Portland si sarebbero avvalsi della loro posizione dominante sui produttori di calcestruzzo per impedire a

questi ultimi di acquistare cemento energeticamente modificato, sotto la minaccia di interrompere le forniture.

Decisione impugnata

29 La decisione impugnata descrive, in particolare, il CEN e il suo sistema di adozione delle norme, la direttiva 89/106, la norma, i vari cementi, tra cui il cemento Portland e il cemento energeticamente modificato, e, infine, le censure della ricorrente relative ad una violazione degli artt. 81 CE e 82 CE. La Commissione precisa, poi, ai punti 73-123, le ragioni per cui a suo avviso non esistono motivi sufficienti per dare seguito favorevole alla denuncia.

30 In primo luogo, quanto all'asserita violazione dell'art. 81 CE, la Commissione prende le mosse dalla definizione del mercato del prodotto e del mercato geografico pertinenti (punti 76-78). Il mercato del prodotto è definito come quello del cemento grigio e il mercato geografico coma una serie di mercati, incentrati su varie fabbriche, che si sovrappongono e coprono l'intera Europa. La Commissione esamina la norma alla luce delle linee direttrici, in particolare dei punti 162 e 163, per concludere che essa non ha effetti restrittivi sulla concorrenza ai sensi dell'art. 81, n. 1, CE (punto 112). La Commissione precisa che non è necessario determinare, nell'ambito di una denuncia relativa all'applicazione degli artt. 81 CE e 82 CE, se la norma si esprima in termini normativi o si basi sulla prestazione (punto 107). Tuttavia, essa aggiunge che i servizi competenti della Commissione, vale a dire la DG «Imprese», ritengono che la norma sia redatta in termini «sufficientemente basati sulla prestazione» (punti 108-111). Infine, la Commissione esamina e respinge gli altri argomenti invocati in merito ad un'intesa e ad una ripartizione geografica dei mercati, in quanto la ricorrente non ha menzionato alcun fatto per corroborare le sue affermazioni (punti 113-117).

31 In secondo luogo, quanto all'asserita violazione dell'art. 82 CE, la Commissione dichiara che non è possibile ritenere che i produttori europei di cemento Portland abbiano una posizione dominante collettiva sul mercato del cemento e che, pertanto, l'art. 82 CE non è applicabile (punti 118-123).

32 Ai sensi del titolo D della decisione impugnata, «non essendoci, per le ragioni esposte in precedenza, motivi sufficienti per dare seguito al[la] denuncia, la Commissione [la] respinge».

Procedimento e conclusioni delle parti

33 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale l'8 dicembre 2005, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

34 Poiché la composizione delle sezioni del Tribunale è stata modificata, il giudice relatore è stato assegnato alla Quinta Sezione, alla quale, di conseguenza, è stata attribuita la presente causa.

35 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quinta Sezione) ha deciso di passare alla fase orale. Le parti hanno svolto le proprie difese orali e hanno risposto ai quesiti loro posti dal Tribunale all'udienza del 6 maggio 2009. A tale udienza, la ricorrente ha chiesto il versamento al fascicolo di un documento del 1º marzo 2005. La Commissione vi si è opposta, obiettando che detto documento, recante una data precedente a quella della decisione impugnata, era disponibile prima della data in cui è stato proposto il presente ricorso. Il Tribunale ha respinto, per tale motivo, il versamento del detto documento al fascicolo.

36 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— condannare la Commissione alle spese.

37 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

A — *Sulla ricevibilità*

1. *Argomenti delle parti*

38 In primo luogo, la Commissione mette in dubbio che il ricorso sia sufficientemente chiaro e che sia conforme all'art. 44 del regolamento di procedura del Tribunale. La

ricorrente si dilungherebbe, infatti, nell'esprimere il suo disaccordo con le constatazioni di fatto effettuate nella decisione impugnata prima di concludere «improvvisamente» che la Commissione ha violato l'art. 81 CE e il regolamento (CE) del Consiglio 16 dicembre 2002, n. 1/2003, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 [CE] e 82 [CE] (GU 2003, L 1, pag. 1), senza spiegare il nesso tra il carattere asseritamente erroneo di tali constatazioni e la violazione dedotta. La Commissione precisa che la sua difesa si basa sull'ipotesi che la ricorrente deduca un errore di valutazione. Inoltre, la Commissione sottolinea certe difficoltà ad identificare gli argomenti giuridici invocati nella replica e afferma di lasciare al Tribunale il compito di decidere se essi presentino il grado di chiarezza prescritto dall'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura.

39 In secondo luogo, la Commissione lamenta che la ricorrente, nella sua replica, ripete gli argomenti esposti nella sua denuncia tramite un mero rinvio alla detta denuncia, annessa in allegato.

40 Inoltre, la Commissione contesta il rinvio operato dalla ricorrente alla corrispondenza annessa all'allegato 8 dell'atto di ricorso, al fine di sostenere che l'adozione della norma è stata influenzata da una stretta cooperazione tra il Cembureau e il presidente del CEN/TC 51. Tale rinvio sarebbe irricevibile ai sensi dell'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura, in quanto la ricorrente non precisa né i passaggi né la lettera recanti tale prova.

41 In terzo luogo, la censura della ricorrente, presentata in fase di replica, secondo la quale la norma viola la direttiva 98/34, sarebbe irricevibile ai sensi dell'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura.

42 La ricorrente non ha presentato argomenti particolari a tal riguardo, né nella replica, né all'udienza.

2. *Giudizio del Tribunale*

43 In via preliminare, occorre rammentare che, ai sensi dell'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura, l'atto introduttivo del ricorso deve contenere l'esposizione sommaria dei motivi dedotti. Tale indicazione dev'essere sufficientemente chiara e precisa per consentire alla parte convenuta di preparare la sua difesa e al Tribunale di pronunciarsi sul ricorso, eventualmente senza altre informazioni a supporto. Ciò significa che l'atto di ricorso deve chiarire il motivo sul quale il ricorso stesso si basa, di modo che la semplice enunciazione astratta dei motivi non risponde alle prescrizioni del regolamento di procedura (sentenza del Tribunale 12 gennaio 1995, causa T-102/92, Viho/Commissione, Racc. pag. II-17, punto 68). Requisiti analoghi vanno rispettati quando viene formulata una censura a sostegno di un motivo (sentenza 14 maggio 1998, causa T-352/94, Mo och Domsjö/Commissione, Racc. pag. II-1989, punto 333).

44 Nel caso di specie, l'atto di ricorso indica, con sufficiente chiarezza, che il ricorso in esame è finalizzato all'annullamento della decisione impugnata, con la quale la Commissione ha respinto la denuncia presentata dalla ricorrente contro i produttori di cemento Portland, il Cembureau e il CEN, relativamente al mercato europeo del cemento e a presunte infrazioni agli artt. 81 CE e 82 CE. Dalle memorie della ricorrente risulta altresì che essa deduce, a tal fine, che la Commissione è incorsa in manifesti errori di valutazione nell'esaminare la denuncia, con riferimento all'applicabilità dell'art. 81, n. 1, CE alla norma. A tal riguardo, la ricorrente afferma che la Commissione ha errato nel concludere, in primo luogo, che il procedimento di adozione della norma non sia stato controllato dai produttori di cementi tradizionali e che tale procedimento sia stato non discriminatorio, aperto e trasparente, in secondo luogo, che la norma non sia de facto cogente e, in terzo luogo, che la norma non dovesse essere esaminata in relazione alla direttiva 89/106, mentre la Commissione avrebbe dovuto riscontrare che la norma non soddisfaceva i requisiti della detta direttiva.

45 Si deve ritenere che le imperfezioni formali identificate dalla Commissione (v. supra, al punto 38) non possano bastare a comportare l'irricevibilità del ricorso, dal momento che l'argomentazione sviluppata nell'atto di ricorso a sostegno delle censure relative all'esistenza di manifesti errori di valutazione da parte della Commissione nell'esame della denuncia con riferimento all'applicabilità dell'art. 81, n. 1, CE alla norma è sufficientemente chiara da consentire al Tribunale di esercitare il suo controllo giurisdizionale sulla legittimità della decisione controversa e alla Commissione di svolgere proficuamente la sua difesa (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 16 ottobre 1996, causa T-378/94, Knijff/Corte dei conti, Racc. PI pagg. I-A-479 e II-1341, punti 18 e 19).

46 Per contro, l'atto di ricorso non contiene nessun altro motivo o censura che soddisfi le prescrizioni del regolamento di procedura.

47 In primo luogo, sebbene l'atto di ricorso faccia riferimento ad una censura relativa alla violazione degli artt. 28 CE e 29 CE, occorre constatare che non è stato presentato alcun argomento a suo sostegno e che, pertanto, essa dev'essere dichiarata irricevibile in quanto non conforme alle prescrizioni dell'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura (v. punto 43 supra).

48 In secondo luogo, conformemente alla giurisprudenza, pur se il contenuto del ricorso può essere suffragato e completato, su punti specifici, mediante rinvii ad estratti della documentazione annessa, un rinvio complessivo ad altri documenti, anche allegati all'atto di ricorso, non può supplire alla mancanza degli elementi essenziali dell'argomentazione in diritto che devono figurare nell'atto di ricorso. Inoltre, non spetta al Tribunale ricercare e individuare, negli allegati, i motivi e gli argomenti sui quali, a suo parere, il ricorso potrebbe essere basato, atteso che gli allegati assolvono una funzione meramente probatoria e strumentale (v. sentenza del Tribunale 14 dicembre 2005, causa T-209/01, Honeywell/Commissione, Racc. pag. II-5527, punto 57, e giurisprudenza ivi citata).

49 Nel caso di specie, la ricorrente rinvia globalmente, nel suo atto di ricorso, ai punti 49-67 della decisione impugnata, riproducendo talune censure dedotte nella sua denuncia, senza precisare i punti specifici del suo atto di ricorso che essa desidera integrare tramite tale rinvio. Va constatato che le censure della ricorrente menzionate ai punti 64-67 della decisione impugnata, che riguardano un cartello e una ripartizione dei mercati, non vengono riprese nelle memorie della ricorrente. Orbene, conformemente alla giurisprudenza citata al precedente punto 48, censure siffatte sono irricevibili in quanto il rinvio effettuato nell'atto di ricorso non è ricollegabile a censure o argomenti sviluppati in quest'ultimo.

50 Inoltre, per dimostrare che il procedimento di adozione della norma era discriminatorio, non aperto né trasparente, la ricorrente rinvia alla sua lettera del 22 marzo 2004 in risposta alle conclusioni preliminari della Commissione nonché ai documenti ad esse annessi, prodotti all'allegato 8 dell'atto di ricorso. Tuttavia, tale rinvio fa riferimento al documento allegato solo in modo generico e non consente quindi al Tribunale d'identificare le censure o gli argomenti ai quali la ricorrente intende far riferimento. Tali censure o argomenti sono pertanto irricevibili sulla scorta della giurisprudenza citata al precedente punto 48.

51 In terzo luogo, quanto alla censura basata sulla non conformità della norma alla direttiva 98/34, presentata per la prima volta in fase di replica sebbene non risulti da elementi di diritto o di fatto emersi nel corso del procedimento, né costituisca l'ampliamento di un motivo esposto nell'atto di ricorso, occorre respingerla in quanto irricevibile ai sensi dell'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura.

52 Dalle considerazioni che precedono risulta che dinanzi al Tribunale sono state validamente dedotte solo le censure descritte al precedente punto 44, relative agli asseriti manifesti errori di valutazione in cui la Commissione sarebbe incorsa nell'esaminare la denuncia, con riferimento all'applicabilità dell'art. 81, n. 1, CE alla norma.

53 Si deve conseguentemente dichiarare il ricorso ricevibile in tali limiti.

B — *Nel merito*

1. *Osservazioni preliminari sulla portata degli obblighi che incombono sulla Commissione nell'esaminare una denuncia per violazione dell'art. 81 CE*

54 In via preliminare, nelle loro memorie le parti spiegano gli obblighi che incombono sulla Commissione nell'esaminare una denuncia per violazione dell'art. 81 CE. Esse analizzano, inoltre, l'onere della prova ed il grado di prova prescritti in tale contesto. Infine, esse dibattono sulla portata del controllo del Tribunale nel caso di ricorso avverso una decisione recante rigetto di una denuncia nonché sull'onere della prova e il grado di prova prescritti alle parti in tale contesto.

55 Il Tribunale osserva che, nella decisione impugnata, al termine di un'analisi che riguarda, in particolare, l'applicabilità dell'art. 81, n. 1, CE, la Commissione conclude che, alla luce degli elementi dedotti dalla ricorrente nel corso del procedimento amministrativo, in particolare in risposta alla lettera del 29 gennaio 2004 che l'informava dell'intenzione della Commissione di respingere la denuncia, «non essendoci (…) motivi sufficienti per dare seguito al[la] denuncia, [essa] [la] respinge». In tale contesto occorre ricordare quali siano i diritti del denunciante e gli obblighi della Commissione in caso di rigetto di una denuncia con cui viene dedotta l'esistenza di una violazione dell'art. 81 CE.

56 Il denunciante vanta il diritto ad essere informato e a presentare le proprie osservazioni riguardo alla motivazione del rigetto della sua denuncia cui la Commissione intende procedere, prima che una decisione in tale senso sia adottata da tale istituzione. Infatti, i regolamenti n. 17 e n. 2842/98, sostituiti a decorrere dal 1° maggio 2004 rispettivamente dal regolamento n. 1/2003 e dal regolamento (CE) della Commissione 7 aprile 2004, n. 773, relativo ai procedimenti svolti dalla Commissione a norma degli articoli 81 [CE] e 82 [CE] (GU L 123, pag. 18), conferiscono diritti procedurali alle persone che hanno presentato alla Commissione una denuncia sulla base dell'art. 3

del regolamento n. 17 (divenuto art. 7 del regolamento n. 1/2003). Nel novero di questi diritti figurano quelli previsti dall'art. 6 del regolamento n. 2842/98 (divenuto art. 7 del regolamento n. 773/2004), ai sensi del quale la Commissione, qualora ritenga che gli elementi che ha raccolto non giustifichino un esito favorevole della denuncia, indica i motivi del rigetto al denunciante e gli assegna un termine per presentare eventuali osservazioni scritte (v., con riferimento al regolamento n. 2842/98, sentenza del Tribunale 27 settembre 2006, causa T-204/03, Haladjian Frères/Commissione, Racc. pag. II-3779, punto 26).

57 Tuttavia, né i regolamenti n. 17 e n. 2842/98 né i regolamenti n. 1/2003 e n. 773/2004 contengono disposizioni espresse in ordine al seguito da dare, sotto il profilo del merito, ad una denuncia e agli eventuali obblighi di inchiesta della Commissione per quanto riguarda la relativa istruzione. Al riguardo, va osservato che la Commissione non ha l'obbligo di avviare procedimenti diretti ad accertare eventuali violazioni del diritto comunitario e che, tra i diritti conferiti ai denuncianti dai detti regolamenti, non figura quello di ottenere una decisione definitiva circa la sussistenza o meno dell'asserita violazione (v., con riferimento ai regolamenti n. 17 e n. 2842/98, sentenza Haladjian Frères/Commissione, punto 56 supra, punto 27, e giurisprudenza ivi citata).

58 È sulla scorta di tali principi che la giurisprudenza ha riconosciuto che, se la Commissione non è obbligata a pronunciarsi sull'esistenza o meno di un'infrazione, essa non può essere costretta a condurre un'istruttoria, in quanto quest'ultima non potrebbe avere altro scopo se non quello di reperire gli elementi probatori relativi all'esistenza o meno di un'infrazione che essa non è tenuta ad accertare (v., con riferimento ai regolamenti n. 17 e n. 2842/98, sentenza Haladjian Frères/Commissione, punto 56 supra, punto 28, e giurisprudenza vivi citata).

59 Nondimeno, anche se la Commissione non è tenuta a procedere ad un'istruttoria, è però tenuta ad esaminare attentamente gli elementi di fatto e di diritto sottoposti alla sua attenzione da parte del denunciante, al fine di accertare se tali elementi non rivelino un comportamento atto a falsare il gioco della concorrenza nell'ambito del mercato comune e a pregiudicare il commercio fra gli Stati membri (v., con riferimento al regolamento n. 17, sentenze del Tribunale 18 settembre 1992, causa T-24/90,

Automec/Commissione, Racc. pag. II-2223, punto 79, e giurisprudenza ivi citata, e 16 dicembre 1999, causa T-198/98, Micro Leader/Commissione, Racc. pag. II-3989, punto 27). Peraltro, dato che la Commissione è unicamente tenuta ad esaminare gli elementi di fatto e di diritto sottoposti alla sua attenzione dal denunciante, non compete a tale istituzione dimostrare di aver adottato provvedimenti istruttori, contrariamente alle affermazioni della ricorrente.

60 Occorre che il Tribunale verifichi alla luce del complesso di tali considerazioni se la decisione impugnata contenga un esame adeguato degli elementi di fatto e di diritto sottoposti alla valutazione della Commissione nell'ambito del procedimento amministrativo. A tal riguardo, va rammentato che il controllo giurisdizionale degli atti della Commissione che implicano valutazioni economiche complesse, come avviene in materia di allegazioni di violazione dell'art. 81 CE, si limita alla verifica dell'osservanza delle norme di procedura e di motivazione, nonché dell'esattezza materiale dei fatti, dell'insussistenza di errori manifesti di valutazione e di sviamento di potere (sentenze Automec/Commissione, punto 59 supra, punto 80, e Micro Leader/Commissione, punto 59 supra, punto 27; v. sentenza Haladjian Frères/Commissione, punto 56 supra, punto 30, e giurisprudenza ivi citata).

2. *Sulla prima e sulla seconda censura, relative a manifesti errori di valutazione rispettivamente quanto al procedimento di adozione della norma e quanto alla sua natura non cogente*

61 Come è stato esposto al precedente punto 30, nel caso di specie la Commissione ha esaminato la denuncia applicando le linee direttrici, alle quali la ricorrente aveva del resto fatto riferimento nella sua denuncia. La Commissione ha, in particolare, esaminato la norma alla luce dei punti 162 e 163 delle linee direttrici. Ai sensi dei detti punti, come ricorda la decisione impugnata ai punti 79 e 91, gli standard adottati da enti di normalizzazione riconosciuti ai sensi della direttiva 98/34 secondo una procedura non discriminatoria, aperta e trasparente, di cui non viene imposto il rispetto,

non restringono, in linea di principio, la concorrenza e non rientrano nella sfera di applicazione dell'art. 81, n. 1, CE.

62 Occorre ricordare che la Commissione può imporsi orientamenti per l'esercizio dei suoi poteri di valutazione mediante atti quali le linee direttrici, nella misura in cui tali atti contengono norme indicative sull'orientamento da seguire da parte della detta istituzione e non derogano a norme del Trattato (v. sentenza della Corte 29 aprile 2004, causa C-278/00, Grecia/Commissione, Racc. pag. I-3997, punto 98, e giurisprudenza ivi citata).

63 La ricorrente non contesta il fatto che le linee direttrici siano intese ad esporre i principi che disciplinano la valutazione da parte della Commissione, ai sensi dell'art. 81 CE, degli accordi di cooperazione orizzontale e, in particolare, degli accordi di normazione.

64 Inoltre, il Tribunale constata che la ricorrente, nel suo atto di ricorso, sostiene che le linee direttrici si applicano nel caso di specie e non contesta che la norma sia stata adottata dal CEN, organismo di normalizzazione riconosciuto ai sensi della direttiva 98/34.

65 Va pertanto rilevato che, dato che la ricorrente non ha fornito elementi idonei a mettere in discussione i criteri esposti ai punti 162 e 163 delle linee direttrici, la Commissione ha potuto, giustamente, esaminare, più in particolare alla luce del punto 163, le censure della ricorrente, al fine di verificare, da una parte, se il procedimento di adozione della norma fosse stato non discriminatorio, aperto e trasparente e, dall'altra, se la norma fosse cogente.

66 È dunque alla luce di tali considerazioni che occorre esaminare la decisione impugnata, al fine di verificare se essa sia viziata da manifesti errori di valutazione, nella parte in cui la Commissione conclude che, alla luce degli elementi a sua disposizione,

la norma soddisfaceva i criteri stabiliti dal punto 163 delle linee direttrici e, pertanto, non violava l'art. 81, n. 1, CE.

a) Sul procedimento di adozione della norma

Argomenti delle parti

67 In primo luogo, la ricorrente osserva che un procedimento è non discriminatorio se esso è rappresentativo e indipendente in relazione agli interessi stabiliti, conformemente alle linee direttrici generali del CEN e del Comitato europeo di normalizzazione elettrotecnica (Cenelec). A tal riguardo, la ricorrente richiama l'influenza esercitata dal Cembureau sul procedimento di adozione della norma e il controllo esercitato su tale procedimento da parte del Cembureau e del presidente del CEN/TC 51.

68 La norma sarebbe stata concepita, anzitutto, grazie alla stretta cooperazione tra il Cembureau e il CEN/TC 51, al fine di favorire i principali produttori di cemento esistenti sul mercato. Tale analisi verrebbe confermata dai documenti allegati alla lettera della ricorrente del 22 marzo 2004, in risposta alle conclusioni preliminari della Commissione. Secondo la ricorrente, la Commissione, pur non contestando che il Cembureau abbia influenzato il procedimento, che sarebbe stato di fatto controllato da quest'ultimo e dal presidente del CEN/TC 51, ha tuttavia concluso, al punto 102 della decisione impugnata, che le attività del Cembureau non sarebbero andate oltre una normale azione di lobbying. La ricorrente afferma poi, nella replica, che si tratta di determinare se il Cembureau possedesse i mezzi necessari per «manipolare il mandato

M/114» e se ne abbia fatto uso. La ricorrente si basa, a tal riguardo, sulla «collera» che sarebbe stata espressa nella lettera del Cembureau del 26 marzo 1996 alla DG «Imprese» e sui termini inequivocabili di tale lettera. La ricorrente cita inoltre, nella replica, un passaggio della lettera del 24 luglio 1997 di un produttore olandese di cemento alla DG «Imprese» che indica la base su cui lavorava il CEN/TC 51. La ricorrente si rifà in più ad un documento che sarebbe stato presentato nel 1996 dal Cembureau alla DG «Imprese», il cui scopo sarebbe stato di assicurarsi che la futura norma riflettesse la «pre-norma» ENV 197-1 : 1992. Oltrettutto, a conferma della natura discriminatoria del procedimento, il Tribunale dovrebbe semplicemente prendere in esame le linee direttrici interne del CEN. Nella replica, la ricorrente critica infine la Commissione perché ha affermato che i soli elementi che essa ha fornito erano il contenuto della sua corrispondenza, tra il 1996 e il 1998, con i servizi della Commissione, il CEN, il Cembureau e un produttore di cemento olandese.

69 Poi, la ricorrente sottolinea che il presidente del CEN/TC 51 ricopriva un posto dirigenziale di rilievo presso un produttore di cemento ben consolidato sul mercato. Ci sarebbe pertanto stato un rischio di conflitto d'interessi e la Commissione non avrebbe assicurato l'imparzialità di tale presidente.

70 Inoltre, secondo la ricorrente, l'adozione della norma avrebbe dovuto essere oggetto di un controllo più approfondito da parte della Commissione, dato che il procedimento di adozione era stato avviato da comitati cui partecipavano organizzazioni che perseguivano gli interessi dei propri membri. Inoltre, la ricorrente afferma, nella replica, che l'adozione da parte della Commissione delle sue conclusioni preliminari nel gennaio 2004 costituiva manifestamente un tentativo di chiudere prematuramente il fascicolo, prima che tale istituzione le trasmettesse certi documenti nel febbraio 2004. Oltretutto, la lista dei documenti esaminati dalla Commissione al fine di emettere le sue conclusioni preliminari non comprenderebbe i documenti trasmessi alla ricorrente nel novembre 2003, senza che sia stato spiegato alla ricorrente per quale ragione tali documenti non fossero stati esaminati dalla DG «Concorrenza».

71 Ancora, la norma sarebbe discriminatoria in quanto escluderebbe taluni prodotti e si baserebbe sulla composizione dei prodotti, e non sulle loro prestazioni. Dal marzo 1996 il Cembureau avrebbe convinto la Commissione che la norma era applicabile solo a cementi testati, per cui la norma sarebbe «una creazione del Cembureau».

72 In secondo luogo, la ricorrente sostiene che il procedimento di adozione della norma non è qualificabile come trasparente.

73 La ricorrente contesta in prima linea il punto 27 della decisione impugnata, secondo il quale la trasparenza dei lavori del CEN è garantita tramite «comitati specchio» e la consultazione del pubblico in occasione dell'inchiesta pubblica, poiché la Commissione non terrebbe conto di «coloro che non appartengono alle associazioni nazionali membri del CEN».

74 La ricorrente afferma poi, nella replica, che gli elementi di prova disponibili sono lacunosi e sostiene di aver avuto difficoltà ad ottenere la trasmissione, da parte della Commissione, di un certo numero di documenti «storici». A tal riguardo, la ricorrente richiama le sue richieste di trasmissione di documenti indirizzate alla Commissione nel 2003, ai sensi del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 2001, n. 1049, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, pag. 43). La ricorrente menziona, in particolare, la mancata trasmissione di documenti relativi ai lavori del CEN sulla norma, di documenti scambiati tra il CEN, il Cembureau e la Commissione, descritti nell'allegato delle conclusioni preliminari nel gennaio 2004, o ancora della lettera del 27 marzo 1996 di un produttore olandese di cemento. Oltretutto, ad eccezione di una sola lettera, gli unici documenti disponibili riguarderebbero tutti la parte del procedimento relativa alla preparazione delle informazioni che devono essere sottoposte al CEN per la determinazione dei mandati a quest'ultimo.

75 Nella replica, la ricorrente sostiene inoltre che il principio di trasparenza è stato violato anche in quanto alcune organizzazioni sarebbero state presentate come esperti dal presidente del CEN/TC 51, senza che risultasse in modo chiaro se esse appartenessero al gruppo formale di esperti.

76 La ricorrente critica in più, nella replica, l'esistenza di gruppi ad hoc non regolamentati. Un gruppo ad hoc di membri del CEN/TC 51 si sarebbe infatti riunito, nel luglio 1997, senza che siano note né l'origine della sua costituzione né le ragioni che lo hanno guidato, laddove il detto gruppo avrebbe svolto un ruolo centrale nella preparazione del documento che ha portato al mandato conferito dalla Commissione al CEN, che è all'origine della norma.

77 In terzo luogo, quanto al carattere aperto del procedimento, la ricorrente sostiene, nella replica, che la Commissione avrebbe dovuto provare che le procedure applicate dal CEN, che consentono agli interessati di prendervi parte, sono state seguite. Da una parte, la Commissione avrebbe dovuto, in particolare, avere accesso ai pertinenti documenti sul programma di lavoro del CEN relativo al mandato M/114 e sulla preparazione delle risposte dei comitati tecnici al mandato M/114. Dall'altra, la ricorrente non sarebbe stata invitata a presentare i propri argomenti al CEN e nessuna procedura le avrebbe consentito di prendere parte alle discussioni. A tal riguardo, essa afferma di avere inviato, nel 1997, tre lettere alla DG «Imprese» in merito al progetto di norma. Tali lettere, rimaste senza risposta, costituirebbero prove inconfutabili del fatto che la ricorrente è stata esclusa dal procedimento in una fase fondamentale. La ricorrente sottolinea in particolare un passaggio della sua lettera del 7 maggio 1997.

78 La Commissione contesta gli argomenti invocati dalla ricorrente.

Giudizio del Tribunale

— Sul carattere non discriminatorio del procedimento

79 La ricorrente sostiene che il procedimento di adozione della norma è stato discriminatorio, in quanto non è stato né rappresentativo, né indipendente in relazione agli interessi stabiliti. A giudizio della ricorrente, il procedimento di adozione della norma è stato viziato a causa, da una parte, dell'influenza del Cembureau e, dall'altra, del ruolo svolto dal presidente del CEN/TC 51, che avrebbe controllato il detto procedimento.

80 In primo luogo, secondo la ricorrente, grazie alla stretta cooperazione tra il CEN/TC 51 e il Cembureau, che avrebbe cercato di esercitare un'influenza sul CEN/TC 51 e lo avrebbe controllato, la norma è stata concepita per avvantaggiare i principali produttori di cemento esistenti sul mercato. Oltre a rinviare il Tribunale all'allegato 8 dell'atto di ricorso, menzionato al precedente punto 50 e al quale è stata data risposta, la ricorrente deduce a sostegno delle sue asserzioni, più in particolare, la lettera del Cembureau del 26 marzo 1996, i cui termini, che essa definisce inequivocabili, confermerebbero che il Cembureau ha cercato di esercitare un'influenza sul CEN/TC 51.

81 A tal riguardo, dalla decisione impugnata emerge che la Commissione ha ritenuto, al punto 102, che i documenti forniti dalla ricorrente, in particolare la lettera del 26 marzo 1996, non dimostrassero che l'azione del Cembureau andasse oltre la normale attività di lobbying esercitata da tutte le associazioni che riuniscono le imprese di un settore al fine di tutelare e promuovere gli interessi dei propri membri.

82 Orbene, va constatato che la ricorrente, pur contestando tale conclusione, non spiega come l'operare del Cembureau nel 1996 riveli un controllo di tale associazione

sul procedimento di adozione della norma e sul CEN/TC 51. Come ha rilevato la Commissione nella decisione impugnata, dalla lettera del 26 marzo 1996 risulta che il Cembureau ha cercato di difendere l'interesse dei suoi membri rivolgendosi agli enti che potevano influire sulla redazione della norma, tra cui, nella fattispecie, i servizi della Commissione che elaboravano il progetto di mandato M/114. Pertanto, la ricorrente non dimostra, sulla base di tale lettera, che la Commissione è incorsa in un manifesto errore di valutazione non constatando che il Cembureau ha influito sul procedimento tanto da controllarlo e viziarlo. Occorre del resto rilevare che anche la ricorrente ha comunicato alla Commissione, nel 1997, le proprie osservazioni e le proprie riserve sul progetto di norma, come essa ha ammesso, nella replica, in cui essa cita la sua lettera del 7 maggio 1997 alla DG «Imprese».

83 Per di più, la ricorrente si basa sulla lettera del 26 marzo 1996 per sostenere che occorre verificare se il Cembureau possedesse i mezzi necessari per manipolare il mandato M/114 e ne abbia fatto uso. Tuttavia tale censura, presentata per la prima volta in fase di replica, sebbene non risulti da elementi di diritto o di fatto emersi nel corso del procedimento né costituisca l'ampliamento di un motivo esposto nell'atto di ricorso, è irricevibile ai sensi dell'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura. La ricorrente non afferma comunque di aver fornito alla Commissione elementi a tal riguardo al momento dell'esame della sua denuncia.

84 Va respinto inoltre l'argomento della ricorrente, dedotto nella replica, relativo alla lettera del 24 luglio 1997 di un produttore di cemento olandese, che mostrerebbe su quale base il CEN/TC 51 lavorava. Limitandosi a citare un passaggio di tale lettera, la ricorrente non indica come tale citazione possa dimostrare un manifesto errore di valutazione della Commissione quanto all'asserito controllo del procedimento di adozione della norma da parte del Cembureau.

85 Inoltre, quanto all'affermazione della ricorrente relativa alla presentazione nel 1996 alla DG «Imprese», da parte del Cembureau, di un documento inteso ad assicurare che la futura norma riflettesse la «pre-norma» ENV 197-1: 1992, il che avrebbe reso il procedimento di adozione della norma discriminatorio, va constatato che, anche in

questo caso, la ricorrente non offre alcuna spiegazione a sostegno del suo argomento. Essa non menziona alcun passaggio del detto documento, non fa alcun collegamento tra tale documento e il procedimento di adozione della norma e non indica come il documento citato dimostri che la Commissione è incorsa in un manifesto errore di valutazione.

86 Infine, va anche respinto l'argomento della ricorrente secondo il quale, a conferma della natura discriminatoria del procedimento di adozione della norma, il Tribunale dovrebbe semplicemente prendere in esame le linee direttrici interne del CEN, allegate alla replica. Infatti, dato che la ricorrente non specifica quali siano i punti delle linee direttrici da essa invocati, il rinvio all'allegato della replica non consente al Tribunale d'individuare gli argomenti che la ricorrente intende richiamare. Ne consegue che, sulla scorta della giurisprudenza citata al precedente punto 48, argomenti siffatti sono irricevibili.

87 Pertanto, per quanto nella replica la ricorrente contesti l'affermazione della Commissione secondo cui i soli elementi che la ricorrente ha prodotto erano il contenuto della sua corrispondenza, tra il 1996 e il 1998, con i servizi della Commissione, il CEN, il Cembureau e un produttore di cemento olandese, occorre constatare che tuttavia essa non dimostra che la Commissione abbia omesso di esaminare elementi pertinenti.

88 In secondo luogo, la ricorrente si limita ad affermare che la Commissione non ha assicurato l'imparzialità del presidente del CEN/TC 51, senza dedurre alcun concreto elemento idoneo a rimettere in discussione l'accertata imparzialità. Peraltro, come fa giustamente osservare la Commissione al punto 101 della decisione impugnata, in considerazione delle regole relative alla designazione del presidente di un comitato tecnico, che la ricorrente non ha affatto contestato, non è sorprendente che un dipendente di un produttore di cemento Portland sia stato designato come presidente del CEN/TC 51.

89 Alla luce di quanto precede, occorre concludere che la ricorrente non dimostra che la decisione impugnata sia viziata da un manifesto errore di valutazione in quanto, ai punti 95 e 102, la Commissione ha ritenuto che la ricorrente non avesse provato

l'esistenza di un'azione congiunta del Cembureau e del presidente del CEN/TC 51 finalizzata ad assicurare che la norma corrispondesse ai cementi dei produttori di cemento Portland ed escludesse taluni prodotti concorrenti. La ricorrente non dimostra neppure che un manifesto errore di valutazione vizi il punto 96 della decisione impugnata, il quale respinge la sua affermazione secondo cui il Cembureau controllava il CEN/TC 51 tramite il presidente del CEN/TC 51.

90 Tale conclusione non è stata rimessa in discussione dall'argomento della ricorrente secondo il quale il procedimento di adozione della norma avrebbe dovuto essere oggetto di un controllo più approfondito da parte della Commissione poiché, nel caso di specie, il procedimento sarebbe stato condotto da comitati ai quali partecipavano organizzazioni che agivano nell'interesse dei loro membri.

91 A tal riguardo, anzitutto, va rilevato che la ricorrente ha ammesso che, da una parte, il CEN è un organismo di normalizzazione riconosciuto ai sensi della direttiva 98/34, il cui regolamento interno ne definisce le regole di funzionamento, e che, dall'altra, conformemente a tali regole, la composizione delle delegazioni nazionali, costituite da ciascuna organizzazione nazionale di normalizzazione, può includere esperti dell'industria riuniti in comitati tecnici (punti 26, 74, 100 e 101 della decisione impugnata), e che sono previste garanzie affinché la decisione finale relativa ad un progetto di norma sia adottata nell'interesse generale (punto 27 della decisione impugnata). Inoltre, essa non deduce elementi precisi a sostegno del suo argomento che indichino come la situazione nel caso di specie presentasse una particolarità in relazione alle regole di funzionamento del CEN. Peraltro, va rammentato che, nel trattare la denuncia, secondo la giurisprudenza citata al precedente punto 59, la Commissione era tenuta unicamente ad esaminare attentamente gli elementi di fatto e di diritto sottoposti dalla ricorrente. Quest'ultima non sottopone però alcun elemento idoneo a dimostrare che la Commissione sia venuta meno a tale obbligo.

92 Occorre poi respingere le affermazioni della ricorrente secondo le quali, da una parte, la Commissione ha tentato di chiudere il fascicolo prematuramente, inviandole le sue

conclusioni preliminari prima di trasmetterle certi documenti nel febbraio 2004, e, dall'altra, i documenti trasmessi alla ricorrente nel novembre 2003 non figuravano nell'elenco dei documenti esaminati dalla Commissione al fine di emanare le sue conclusioni preliminari. È sufficiente infatti constatare che il presente ricorso è diretto contro la decisione impugnata, adottata dopo che la ricorrente aveva avuto la possibilità di presentare le sue osservazioni sulle conclusioni preliminari nel marzo 2004.

93 Va ancora rilevato che l'argomento della ricorrente relativo al carattere discriminatorio della norma, dovuto alla circostanza che quest'ultima escluderebbe taluni prodotti e sarebbe basata sulla composizione dei prodotti e non sulle loro prestazioni, riguarda l'asserita non conformità della norma alla direttiva 89/106 ed è quindi inconferente in relazione alla determinazione del carattere discriminatorio del procedimento di adozione della norma.

— Sul carattere trasparente del procedimento

94 Dev'essere respinta la censura della ricorrente secondo la quale la decisione impugnata è viziata da un manifesto errore di valutazione nella parte in cui la Commissione conclude che il procedimento di adozione della norma è stato trasparente.

95 In primo luogo, la ricorrente contesta il punto 27 della decisione impugnata, affermando, senza fornire alcuna spiegazione a sostegno della sua censura, che la Commissione non terrebbe conto di «coloro che non appartengono alle associazioni nazionali membri del CEN». Orbene, va ricordato che la Commissione, al detto punto della decisione impugnata, considera che la trasparenza del lavoro del CEN è garantita tramite «comitati specchio» nazionali gestiti dai membri nazionali del CEN nonché tramite la consultazione del pubblico in occasione dell'inchiesta pubblica. Pertanto, il

fatto di non appartenere ad un'associazione nazionale membro del CEN non impedisce di partecipare alla fase della consultazione.

96 In secondo luogo, la ricorrente sostiene che il procedimento di adozione della norma non può essere considerato trasparente, stante che gli elementi di prova disponibili sono lacunosi e avendo essa avuto difficoltà ad ottenere la trasmissione, da parte della Commissione, di vari documenti relativi al procedimento di adozione della norma. Va rilevato che la ricorrente muove per la prima volta in fase di replica tali censure relative al punto 27 della decisione impugnata, sebbene non risultino da elementi di diritto o di fatto emersi nel corso del procedimento, né costituiscano l'ampliamento di un motivo esposto nell'atto di ricorso. Conseguentemente, tali censure sono irricevibili, ai sensi dell'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura.

97 L'argomento della ricorrente è comunque inconferente. Come il Tribunale ha rammentato al precedente punto 59, la Commissione era unicamente tenuta ad esaminare gli elementi sottoposti dalla ricorrente nella sua denuncia. Compete pertanto alla ricorrente provare che la Commissione è incorsa in un manifesto errore di valutazione ritenendo che gli elementi ad essa sottoposti dalla ricorrente non dimostrassero che il procedimento di adozione della norma da parte del CEN non era stato trasparente. Da una parte, la ricorrente invoca la mancata comunicazione di documenti relativi all'elaborazione del progetto di mandato da parte della Commissione prima dell'elaborazione della norma da parte del CEN. Dall'altra, la mancata trasmissione di documenti da parte della Commissione, supponendo che ci sia stata, non implica una mancanza di trasparenza del procedimento di adozione della norma da parte del CEN.

98 Inoltre, quanto all'asserita mancata trasmissione da parte della Commissione di documenti scambiati tra tale istituzione, il CEN e il Cembureau, asseritamente menzionati nell'allegato delle conclusioni preliminari della Commissione nel gennaio 2004, la ricorrente non identifica tali documenti né spiega come la loro mancata trasmissione

dimostri la mancanza di trasparenza del procedimento di adozione della norma da parte del CEN.

99 In terzo luogo, la ricorrente sostiene, nella replica, che è stato violato il principio di trasparenza anche in quanto alcune organizzazioni sono state presentate come esperti dal presidente del CEN/TC 51, senza che risultasse in modo chiaro se esse appartenessero al gruppo formale di esperti. A tal riguardo, va constatato che tale censura è irricevibile, ai sensi dell'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura, dato che la ricorrente la presenta, per la prima volta, in fase di replica, sebbene essa non risulti da elementi di diritto o di fatto emersi nel corso del procedimento, né costituisca l'ampliamento di un motivo esposto nell'atto di ricorso. Va comunque respinta, poiché la ricorrente non spiega perché la richiesta, presentata dal presidente del CEN/TC 51 alla Commissione, di poter partecipare ad una riunione, organizzata nel 1996, di persone identificate come esperti all'interno del CEN dimostri un manifesto errore di valutazione della Commissione.

100 In quarto luogo, nella replica, la ricorrente riconduce la mancanza di trasparenza del procedimento di adozione della norma all'esistenza di gruppi ad hoc non regolamentati, segnatamente di un gruppo ad hoc di membri del CEN/TC 51. Essa sostiene che tale gruppo si è riunito nel luglio 1997 e ha svolto un ruolo centrale nella preparazione del documento che ha portato al mandato M/114 conferito dalla Commissione al CEN, che è all'origine della norma. Tale censura è tuttavia irricevibile, ai sensi dell'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura, dato che la ricorrente la presenta per la prima volta in fase di replica, sebbene essa non risulti da elementi di diritto o di fatto emersi nel corso del procedimento, né costituisca l'ampliamento di un motivo esposto nell'atto di ricorso. Comunque, occorre respingerla, dato che la ricorrente non offre alcuna spiegazione a suo sostegno. Infatti, essa non precisa né i motivi per cui tale gruppo avrebbe svolto un ruolo centrale, né gli elementi che sarebbero stati forniti in tal senso dalla lettera del 24 luglio 1997, mentre dev'essere rilevato che, dato che il mandato M/114 reca la data del 28 maggio 1997, un'eventuale riunione nel luglio 1997 non poteva riguardare la sua elaborazione. La ricorrente afferma di non sapere se il presidente del CEN/TC 51 fosse presente alla riunione di tale gruppo ad

hoc, senza che sia comprensibile quale conseguenza essa tragga da tale interrogativo. Infine, la ricorrente non spiega il nesso tra tali elementi e l'asserita mancanza di trasparenza idonea a viziare il procedimento di adozione della norma da parte del CEN.

— Sul carattere aperto del procedimento

101 Si deve respingere la censura della ricorrente, mossa nella replica, secondo la quale la Commissione deve provare che siano state effettivamente seguite le procedure che garantiscono che il procedimento di adozione della norma sia aperto.

102 Da un lato, quanto all'argomento secondo il quale la Commissione avrebbe dovuto, in particolare, avere accesso ai pertinenti documenti sul programma di lavoro del CEN e sulla preparazione delle risposte dei comitati tecnici al mandato M/114, secondo la giurisprudenza ricordata al precedente punto 59 spetta alla ricorrente dimostrare che la Commissione non ha svolto un esame attento degli elementi ad essa sottoposti. Inoltre, tale argomento non è stato documentato, dato che la ricorrente non indica come i documenti, che non sono stati identificati, dimostrerebbero che il procedimento di adozione della norma non è stato aperto.

103 Dall'altro, la censura secondo cui la ricorrente non è stata invitata a presentare i propri argomenti al CEN e nessuna procedura le avrebbe consentito di prendere parte alle discussioni è irricevibile, ai sensi dell'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura, essendo stata presentata per la prima volta in fase di replica, sebbene essa non risulti da elementi di diritto o di fatto emersi nel corso del procedimento, né costituisca l'ampliamento di un motivo esposto nell'atto di ricorso. Comunque, la ricorrente non spiega come la mancata risposta da parte della Commissione a tre sue lettere del maggio e giugno 1997, supponendo che tale circostanza corrisponda alla realtà, nonché il passaggio da essa citato della sua lettera del 7 maggio 1997, costituiscano elementi

che indicano che il procedimento non era aperto e dimostrino che la ricorrente non ha potuto presentare le proprie osservazioni al CEN.

104 Alla luce di quanto precede, si deve concludere che la ricorrente non ha dimostrato che la decisione impugnata sia viziata da un manifesto errore di valutazione in quanto la Commissione considera che il procedimento di adozione della norma è stato aperto, non discriminatorio e trasparente. Pertanto, la prima censura dev'essere respinta.

b) Sull'asserita natura cogente della norma

Argomenti delle parti

105 In primo luogo, la ricorrente ammette che la norma non è giuridicamente cogente. Tuttavia, nonostante il punto 163 delle linee direttrici, tale circostanza sarebbe senza rilievo al fine di determinare se la norma restringa indebitamente la concorrenza o l'accesso al mercato. Il vero problema risiederebbe nel modo in cui la norma viene percepita dal mercato e nella sua natura de facto cogente, poiché una norma seguita al punto da divenire ampiamente dominante sul mercato diventerebbe un ostacolo all'accesso al mercato, a prescindere dalle altre vie di accesso disponibili. Al fine di valutare la natura cogente della norma, la Commissione avrebbe dovuto esaminare il «microcosmo» pertinente. Ad avviso della ricorrente, la Commissione non ha però

minimante provato a valutare gli effetti della norma e l'esame degli effetti della norma nella decisione impugnata è stato limitato al suo carattere imperativo.

106 Anzitutto, i prodotti che ricadono nell'ambito di applicazione della norma dominerebbero il mercato del prodotto pertinente, la norma dominerebbe il mercato e la composizione strutturale del mercato del prodotto sarebbe tale che si baserebbe sulla norma. Il rispetto della norma costituirebbe pertanto una condizione preventiva alla vendita di cemento in quantitativi significativi. Contrariamente all'affermazione che figura al punto 89 della decisione impugnata, il fatto che il cemento Portland prevalga in Europa non potrebbe semplicemente riflettere le preferenze dei consumatori.

107 La Commissione avrebbe poi trascurato l'impatto della norma sulle regole applicabili agli appalti pubblici (punto 88 della decisione impugnata). Infatti, un produttore i cui prodotti, benché recanti la marcatura «CE» dopo il procedimento del benestare tecnico europeo, non siano conformi alla norma, potrebbe vedersi i detti prodotti esclusi dagli appalti pubblici solo a causa della loro non conformità alla norma. La ricorrente deduce anche l'esistenza di normative nazionali, citando, a tal riguardo, le norme sull'aggiudicazione degli appalti pubblici applicate dall'autorità delle autostrade svedesi, che costituirebbero il riflesso della norma, e una guida, pubblicata nel Regno Unito, relativa alla selezione dei cementi, che discende dalla norma europea comune del calcestruzzo EN 206-1 : 2000. Vari «regimi di controllo della costruzione» sarebbero quindi pertinenti per un'analisi ai sensi dell'art. 81 CE, nonostante l'art. 6, n. 1, della direttiva 89/106. In un rapporto, redatto nel 2000 per la DG «Imprese», i detti regimi sarebbero stati esaminati in cinque paesi, al fine di identificare dove e come le barriere funzionino nella prassi. Tali barriere sarebbero state esposte, almeno parzialmente, probabilmente nel marzo 1996, dal Cembureau nelle sue comunicazioni alla Commissione. Le carenze individuate sarebbero rimaste, salvo che le norme nazionali sono state sostituite da una norma di composizione. Pertanto, la norma sarebbe dominante all'interno del mercato e de facto cogente nei suoi effetti.

108 In secondo luogo, la ricorrente afferma che l'esistenza di altre procedure alternative per ottenere la marcatura «CE», ai sensi della direttiva 89/106, non rimette in discussione tale constatazione.

109 La ricorrente sostiene prima di tutto che la vera questione non è quella della sua capacità giuridica di immettere determinati prodotti sul mercato. Infatti, benché non sussista alcun dubbio che il benestare tecnico europeo consenta di ottenere la marcatura «CE» e che tutti i prodotti recanti la marcatura «CE» abbiano un diritto uguale di essere immessi sul mercato, tali prodotti individualmente non dispongono necessariamente dello stesso status, a dispetto dell'art. 6 della direttiva 89/106. Di conseguenza, il fatto che la Commissione si basi, ai punti 83-85 della decisione impugnata, sul benestare tecnico europeo per concludere che la norma non è cogente configurerebbe un manifesto errore di valutazione. La ricorrente contesta, inoltre, il valore probatorio dell'affermazione della Commissione secondo la quale sono stati concessi centinaia di benestare tecnici europei.

110 Il procedimento per ottenere il benestare tecnico europeo richiederebbe oltretutto molto tempo, sarebbe lento, costoso e il suo esito resterebbe incerto con la conseguenza che tale via di accesso al mercato non sarebbe efficace. Per suffragare la sua tesi la ricorrente deduce, a tal riguardo, un documento di consultazione per la revisione della direttiva 89/106, allegato alla replica. Per di più, verrebbe comunemente riconosciuto che il benestare tecnico europeo è un meccanismo complementare, piuttosto che la via principale, per ottenere la marcatura «CE» ai sensi dell'art. 8 della direttiva 89/106. La Commissione sarebbe perciò incorsa in errore non esaminando l'efficacia delle vie diverse dalla norma per ottenere la marcatura «CE».

111 La ricorrente afferma inoltre, nella sua replica, che non esiste alcuna garanzia che i suoi prodotti ottengano un benestare tecnico europeo, benché essi soddisfino i requisiti essenziali della direttiva 89/106. Infatti, non esisterebbe alcuna guida per i prodotti del cemento e, conseguentemente, un benestare tecnico europeo potrebbe essere approvato unicamente in caso di accordo tra tutti gli organismi europei competenti per il benestare interessati e la Commissione. In più, per ottenere la marcatura «CE»,

sarebbe necessario che il prodotto ottenga un attestato di conformità. Il sistema di attestazione non sarebbe però stato specificato dalla Commissione per prodotti che non rientrano nella sfera di applicazione della norma. La ricorrente afferma tuttavia di non contestare che i suoi prodotti possano ottenere un benestare tecnico europeo.

112 La Commissione contesta gli argomenti dedotti dalla ricorrente.

Giudizio del Tribunale

113 Va rilevato, anzitutto, che è pacifico tra le parti che la norma non abbia de iure natura cogente.

— Sull'esame degli effetti della norma e sulla sua natura de facto cogente

114 La ricorrente contesta la decisione impugnata sostenendo che la Commissione non ha esaminato gli effetti della norma, che, secondo la percezione che ne ha avuto il mercato, è divenuta de facto cogente e costituisce quindi un ostacolo all'accesso al mercato. Se anche la ricorrente addebita alla Commissione di non avere esaminato gli effetti della norma, va constatato che essa ripete essenzialmente gli argomenti dedotti nella sua denuncia, in merito all'asserita natura de facto cogente della norma e si limita a contestare le risposte date agli stessi nella decisione impugnata, ai punti 87-89.

Oltretutto, va considerato che la ricorrente non presenta alcun nuovo elemento pertinente per contraddire il ragionamento e le conclusioni della Commissione.

115 In primo luogo, la ricorrente contesta la spiegazione, fornita al punto 89 della decisione impugnata, secondo cui il fatto che il cemento Portland è il cemento più venduto in Europa riflette semplicemente le preferenze degli acquirenti del cemento.

116 Come la Commissione giustamente osserva, la ricorrente non ha fornito alcun elemento per dimostrare che la situazione sul mercato sia stata alterata con l'adozione della norma.

117 La ricorrente si limita peraltro a ripetere l'argomento che ha formulato nella sua denuncia, relativo al fatto che la maggior parte dei cementi disponibili sul mercato sarebbe conforme alla norma, per dimostrare che la norma è de facto cogente. A tal riguardo si deve rilevare, da una parte, che la ricorrente non spiega come dalla circostanza che prodotti conformi alla norma rappresentino una grandissima parte dei cementi venduti in Europa possa risultare che la norma domina il mercato, il quale si basa di per sé sulla norma. Dall'altra, la ricorrente non presenta alcun elemento che avvalori la sua affermazione relativa alla struttura del mercato del prodotto pertinente.

118 Conseguentemente, si deve constatare che la ricorrente non ha dimostrato che il punto 89 della decisione impugnata sia viziato da un manifesto errore di valutazione.

119 In secondo luogo, la ricorrente critica il punto 88 della decisione impugnata, in cui la Commissione conclude che, se norme relative agli appalti pubblici escludono taluni prodotti di cemento recanti la marcatura «CE», esse possono essere valutate in relazione alla direttiva 89/106, piuttosto che in relazione alle norme sulla concorrenza.

120 Tuttavia, la ricorrente reitera l'argomento, avanzato nella sua denuncia, secondo cui un prodotto, pur recando la marcatura «CE» dopo il procedimento del benestare tecnico europeo, può essere escluso da appalti pubblici unicamente a causa della sua non conformità alla norma, ma va constatato che essa non precisa perché la spiegazione della Commissione sia erronea né perché l'asserita esclusione dall'appalto di un prodotto in circostanze siffatte non rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 6 della direttiva 89/106. A tal riguardo, si deve rammentare che l'art. 6 della detta direttiva, in combinato disposto con il suo l'art. 4, n. 2, prevede che gli Stati membri devono autorizzare l'immissione sul mercato di prodotti recanti la marcatura «CE», tra cui quelli che hanno ottenuto un benestare tecnico europeo. Inoltre, la ricorrente ammette che l'art. 6 della direttiva 89/106 vieta agli Stati membri di creare ostacoli alla libera circolazione dei prodotti che soddisfano le disposizioni della direttiva.

121 Si deve quindi rilevare che la ricorrente non ha dimostrato che il punto 88 della decisione impugnata sia viziato da un manifesto errore di valutazione.

122 Tale conclusione non è rimessa in discussione dall'argomento della ricorrente secondo il quale certe normative nazionali escludono prodotti, quali quello della ricorrente, impiegando specificazioni come quelle della norma. A tal riguardo, gli elementi forniti dalla ricorrente non sono sufficienti ad avvalorare la sua tesi. Essa si basa, infatti, su disposizioni asseritamente applicate dall'autorità svedese competente per le autostrade, senza indicare la natura di tali norme né precisare le disposizioni che sostengono il suo argomento. Essa deduce, poi, una guida per la selezione di calcestruzzi pubblicata da un'associazione commerciale nel Regno Unito, e non da un'autorità pubblica, senza spiegare come l'esistenza e il contenuto di tale guida dimostrino che la norma è de facto cogente. Comunque tale argomento della ricorrente è inconferente. Anche qualora certe regolamentazioni nazionali escludessero prodotti, come quello della ricorrente, impiegando specificazioni come quelle di cui alla norma, quest'ultima non sarebbe cogente in ragione della sua adozione da parte del CEN. Il fatto che alcuni Stati membri non applichino le norme stabilite dalla direttiva 89/106 potrebbe rientrare nell'ambito di applicazione della detta direttiva, come constatato al precedente

punto 120, senza che ciò implichi che la norma rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 81, n. 1, CE.

123 Eccetto le norme considerate al precedente punto 122, la ricorrente non cita alcun esempio preciso di regolamentazioni nazionali concernenti la norma. Quanto alla relazione che sarebbe stata redatta nel 2000 dalla DG «Imprese», occorre rilevare che la ricorrente ha solo prodotto un estratto di due pagine del quale sono ignoti il titolo, il destinatario, la data e che non riguarda la norma. Peraltro, la ricorrente sostiene che le «barriere» identificate in tale relazione sono state presentate, almeno parzialmente, probabilmente nel marzo 1996, in un documento inviato dal Cembureau alla Commissione. Tuttavia, la ricorrente non spiega in quale modo tali documenti siano pertinenti al fine di dimostrare la natura de facto cogente della norma.

— Sull'esistenza di altre soluzioni di accesso al mercato

124 La ricorrente contesta la conclusione della Commissione secondo cui la norma non ha natura cogente, poiché esisterebbero altre vie di accesso al mercato, in particolare il procedimento del benestare tecnico europeo. Essa non dimostra però che i punti 83-86 della decisione impugnata siano viziati da un manifesto errore di valutazione da parte della Commissione.

125 Occorre rilevare, anzitutto, che la ricorrente non contesta il punto 82 della decisione impugnata, ai sensi del quale esistono meccanismi diversi dalla conformità alla norma, come il benestare tecnico europeo, al fine di ottenere la marcatura «CE» e accedere al mercato ai sensi della direttiva 89/106.

126 La ricorrente afferma tuttavia che, anche se tutti i prodotti recanti una marcatura «CE» hanno un diritto equivalente ad essere immessi sul mercato comunitario, tali prodotti individualmente non dispongono necessariamente di uno status identico. La ricorrente non spiega invece quali siano le differenze di status delle varie categorie di prodotti recanti una marcatura «CE». Pertanto, tale censura va respinta in quanto irricevibile sulla scorta della giurisprudenza ricordata al precedente punto 43. Nell'ipotesi in cui tale argomento vada inteso nel senso che esso si ricollega all'affermazione secondo cui la norma domina il mercato, esso è già stato respinto ai precedenti punti 117 e 118.

127 Inoltre, la ricorrente non può legittimamente sostenere che la Commissione ha omesso, erroneamente, di verificare se il procedimento del benestare tecnico europeo rappresenti una diversa via efficace. Va rilevato che la Commissione, al punto 86 della decisione impugnata, replica a tale argomento osservando che il procedimento del benestare tecnico europeo funziona adeguatamente e costituisce, pertanto, un modo pratico ed efficace di accedere ai mercati europei e che la ricorrente non ha fornito il minimo dettaglio o esempio relativamente alle difficoltà asserite. Orbene, l'argomento della ricorrente secondo cui il procedimento non è efficace non è suffragato abbastanza da contraddire tale conclusione. La ricorrente si basa su un documento di consultazione per la revisione della direttiva 89/106. Tuttavia, tale documento, trasmesso oltretutto in fase di replica, è un questionario generale, inteso a raccogliere commenti da parte di terzi interessati. Pertanto, non dimostra l'inefficacia del procedimento del benestare tecnico europeo, tanto più nel particolare settore dei cementi.

128 Infine, la ricorrente sostiene, nella replica, che il procedimento del benestare tecnico europeo solleva difficoltà, in particolare a causa della mancanza di guida e di un sistema di attestazione di conformità. Nel caso in cui la ricorrente intenda rimettere in discussione l'esistenza stessa di tale procedimento per i prodotti del cemento, tale censura va respinta in quanto irricevibile ai sensi dell'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura, poiché viene presentata per la prima volta in fase di replica sebbene non risulti da elementi di diritto o di fatto emersi nel corso del procedimento, né costituisca l'ampliamento di un motivo esposto nell'atto di ricorso. Se la ricorrente intende sostenere che il procedimento del benestare tecnico europeo è gravoso, la sua argomentazione non è avvalorata al punto da dimostrare che questa diversa via di accesso al mercato non può essere imboccata. Va comunque constatato che la

ricorrente afferma, nella sua replica, che i suoi prodotti potrebbero ottenere un benestare tecnico europeo.

129 Alla luce di quanto precede, va constatato che la Commissione ha esaminato gli elementi sottoposti dalla ricorrente al fine di dimostrare che la norma era de facto cogente. Pertanto, la ricorrente omette di tenere conto di tale analisi quando addebita alla Commissione di non aver esaminato gli asseriti effetti della norma. Inoltre, si deve ritenere che la ricorrente non abbia dimostrato che i punti 80-90 della decisione impugnata sono viziati da un manifesto errore di valutazione in quanto la Commissione conclude che la norma non presenta natura cogente.

130 Conseguentemente, la seconda censura va respinta.

3. *Sulla terza censura, relativa al mancato esame della norma alla luce della direttiva 89/106 e all'asserita non conformità della norma alla detta direttiva*

a) Argomenti delle parti

131 In primo luogo, la ricorrente sostiene che un'analisi della norma alla luce dell'art. 81 CE implica, oltre alle linee direttrici, l'esame della sua conformità alla direttiva 89/106. Se la norma non fosse conforme ai requisiti di tale direttiva, questo potrebbe, infatti, essere un indice che essa non rispetta neppure i «principi giuridici fondamentali» del Trattato CE. Le norme che potrebbero essere non conformi ai requisiti della direttiva 89/106 avrebbero un effetto negativo sul mercato, nonostante le altre procedure per ottenere la marcatura «CE». Una tale analisi sarebbe tanto più necessaria nel caso in cui, come nella fattispecie, la norma avvantaggi i principali produttori sul mercato

dei prodotti in causa, a svantaggio delle imprese innovative. Il Tribunale dovrebbe valutare la validità della norma alla luce dei «principi giuridici fondamentali» del Trattato CE e della direttiva 89/106 al fine di determinare se l'assenza di una siffatta valutazione da parte della Commissione costituisca un manifesto errore di valutazione. L'approccio della ricorrente non sarebbe in contrasto con la sentenza del Tribunale 26 gennaio 2005, causa T-193/02, Piau/Commissione (Racc. pag. II-209, punti 78 e 79).

132 In secondo luogo, la norma non sarebbe conforme alla direttiva 89/106, il che sarebbe stato ammesso dalla DG «Imprese», poiché essa avrebbe dovuto essere una «norma in termini di requisiti di prestazione», ai sensi dell'art. 7, n. 2, della detta direttiva. Orbene, la norma sarebbe contemporaneamente una «norma in termini di composizione» e «una norma in termini di requisiti di prestazione» e la Commissione avrebbe dovuto rilevare che unicamente una «norma in termini di composizione» poteva essere adottata nella fattispecie.

133 In terzo luogo, la ricorrente sostiene che la Commissione non contesta che i suoi prodotti siano tali da soddisfare i requisiti della norma in termini di prestazioni. Pertanto, se i suoi prodotti soddisfano i requisiti essenziali della direttiva 89/106, essi non potrebbero essere esclusi dalla norma per motivi diversi da quelli che riflettono requisiti essenziali.

134 La Commissione sostiene che, in forza delle procedure previste dal regolamento n. 17, sostituito dal regolamento n. 1/2003, essa può prendere conoscenza unicamente delle denuncie relative a violazioni degli artt. 81 CE e 82 CE. Dato che una violazione del diritto comunitario non costituisce necessariamente una violazione dell'art. 81 CE, i poteri di cui la Commissione gode in materia di diritto della concorrenza non potrebbero essere impiegati per esaminare ogni ostacolo agli scambi. Inoltre, nell'ambito dell'esame di un ricorso di annullamento, il Tribunale si limiterebbe ad esaminare la validità dell'atto impugnato. Il Tribunale non potrebbe valutare la validità della norma alla luce della direttiva 89/106, poiché il sindacato giurisdizionale è necessariamente circoscritto alle norme di concorrenza. Gli argomenti della ricorrente relativi alla non conformità della norma alla direttiva 89/106 sarebbero comunque privi di rilievo.

b) Giudizio del Tribunale

135 La ricorrente sostiene che un'analisi della norma ai sensi dell'art. 81 CE implica l'esame della sua conformità alla direttiva 89/106, che la Commissione avrebbe dovuto procedere a tale esame e che il Tribunale è tenuto a valutare la validità della norma alla luce dei «principi giuridici fondamentali» del Trattato CE e della direttiva 89/106.

136 A tal proposito va ricordato che il presente ricorso riguarda il controllo di legittimità della decisione impugnata e non della norma. Pertanto, la censura della ricorrente diretta in sostanza ad ottenere una valutazione, da parte del Tribunale, della validità della norma alla luce dei «principi giuridici fondamentali» del Trattato CE e della direttiva 89/106, dev'essere respinta in quanto inconferente.

137 Inoltre, va rilevato che la decisione impugnata è stata adottata dalla Commissione al termine di un procedimento svolto a seguito di una denuncia presentata ai sensi del regolamento n. 17. Ne risulta che il controllo giurisdizionale di tale decisione deve necessariamente essere circoscritto alle norme di concorrenza quali risultano dagli artt. 81 CE e 82 CE, e non può conseguentemente estendersi al rispetto delle altre disposizioni del Trattato CE o della direttiva 89/106 (v., in tal senso, ordinanza della Corte 23 febbraio 2006, causa C-171/05 P, Piau/Commissione, punto 58, e sentenza della Corte 18 luglio 2006, causa C-519/04 P, Meca-Medina e Majcen/Commissione, Racc. pag. I-6991, punto 58).

138 Dall'insieme delle considerazioni che precedono discende che la terza censura dev'essere respinta e, di conseguenza, il ricorso dev'essere respinto nella sua integralità.

Sulle spese

139 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la ricorrente, rimasta soccombente, va condannata a sopportare le spese della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La EMC Development AB sopporterà le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione europea.

Vilaras Prek Ciucă

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 12 maggio 2010.

Firme

Indice

Contesto normativo ..... II - 1635

A — La direttiva 89/106/CEE ..... II - 1635

B — Le linee direttrici sull'applicabilità dell'art. 81 CE agli accordi di cooperazione orizzontale ..... II - 1637

Fatti ..... II - 1639

A — Attori sul mercato del cemento ..... II - 1639

B — Norma europea sul cemento EN 197-1 ..... II - 1640

C — Prodotti ..... II - 1640

D — Procedimento amministrativo ..... II - 1641

E — Censure della ricorrente ..... II - 1643

Decisione impugnata ..... II - 1644

Procedimento e conclusioni delle parti ..... II - 1645

In diritto ..... II - 1646

A — Sulla ricevibilità ..... II - 1646

1. Argomenti delle parti ..... II - 1646

2. Giudizio del Tribunale ..... II - 1648

B — Nel merito ..... II - 1651

1. Osservazioni preliminari sulla portata degli obblighi che incombono sulla Commissione nell'esaminare una denuncia per violazione dell'art. 81 CE II - 1651

2. Sulla prima e sulla seconda censura, relative a manifesti errori di valutazione rispettivamente quanto al procedimento di adozione della norma e quanto alla sua natura non cogente ..... II - 1653

a) Sul procedimento di adozione della norma ..... II - 1655

Argomenti delle parti ..... II - 1655

Giudizio del Tribunale ..... II - 1659

— Sul carattere non discriminatorio del procedimento ..... II - 1659

— Sul carattere trasparente del procedimento ..... II - 1663

— Sul carattere aperto del procedimento ..... II - 1666

b) Sull'asserita natura cogente della norma ..... II - 1667

Argomenti delle parti ..... II - 1667

Giudizio del Tribunale ..... II - 1670

— Sull'esame degli effetti della norma e sulla sua natura de facto cogente ..... II - 1670

— Sull'esistenza di altre soluzioni di accesso al mercato ..... II - 1673

3. Sulla terza censura, relativa al mancato esame della norma alla luce della direttiva 89/106 e all'asserita non conformità della norma alla detta direttiva ..... II - 1675

a) Argomenti delle parti ..... II - 1675

b) Giudizio del Tribunale ..... II - 1677

Sulle spese ..... II - 1678