

I 723 - INTESA NEL MERCATO DELLE BARRIERE STRADALI

Provvedimento n. 20665

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 13 gennaio 2010;

SENTITO il Relatore Professore Carla Bedogni;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (in seguito, TFUE);

VISTO il Regolamento del Consiglio n. 1/2003 del 16 dicembre 2002;

VISTA la legge 6 febbraio 1996, n. 52, come modificata dalla legge 21 dicembre 1999, n. 526, e, in particolare, l'articolo 54;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217

VISTA la segnalazione, pervenuta in data 19 ottobre 2009, da parte della Guardia di Finanza – Nucleo Speciale Tutela Mercati;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LA SEGNALAZIONE

In data 19 ottobre 2009 l'Autorità ha ricevuto una segnalazione da parte della Guardia di Finanza – Nucleo Speciale Tutela Mercati (di seguito anche NSTM), relativa a presunte ipotesi di violazione della normativa *antitrust* nei mercati della fornitura e della posa in opera di barriere stradali. In particolare, la segnalazione trae origine dall'attività investigativa condotta dal Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Trento nell'ambito di un procedimento penale della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Trento.

II. LE PARTI

Metalmeccanica Fracasso S.p.A. (di seguito anche Metalmeccanica Fracasso) è una società per azioni con sede in Fiesse D'Artico (VE), attiva nella produzione, nella vendita e nel noleggio di costruzioni in ferro, in particolare ponteggi, barriere metalliche di protezione stradale, condotte metalliche, pannelli fonoassorbenti, giunti di dilatazione ed apparecchi d'appoggio.

Industria Meccanica Varricchio S.p.A. (di seguito anche Imeva) è una società per azioni con sede in Benevento, attiva nella fabbricazione di strutture metalliche e parti assemblate di strutture, nonché nella fabbricazione, installazione e riparazione di strutture metalliche e di parti di strutture.

Tubosider S.p.A. (di seguito anche Tubosider) è una società per azioni con sede in Torino, attiva nella fabbricazione di strutture metalliche e parti assemblate di strutture, nonché nella fabbricazione, installazione e riparazione di strutture metalliche e di parti di strutture.

Car Segnaletica Stradale S.r.l. (di seguito anche Car) è una società a responsabilità limitata, con sede in Ponte (BN), attiva nella fucinatura, nello stampaggio e nella profilatura dei metalli.

San Marco S.p.A. (di seguito anche San Marco) è una società per azioni con sede in Lanciano, attiva nella profilatura mediante formatura o piegatura a freddo.

Ilva Pali Dalmine Industries S.p.A. (di seguito anche Ilva) è una società per azioni con sede in Torre Annunziata (NA), attiva nella fabbricazione di strutture metalliche e parti di strutture.

Steam Generators S.r.l. (già Edilacciai S.r.l., già Marcegaglia Building S.p.A. - di seguito, Steam Generators), è una società per azioni con sede in Milano e attiva nella fabbricazione di strutture metalliche e parti di strutture.

Consorzio Manufatti Stradali Metallici (di seguito anche Comast o il Consorzio) – in liquidazione, è un consorzio con sede in Roma, partecipato da Metalmeccanica Fracasso, Imeva, Tubosider, Car, San Marco, Ilva ed Edilacciai (ora Steam Generators). Il Comast si trova attualmente in stato di liquidazione, essendo stato oggetto di scioglimento anticipato in data 18 maggio 2007.

III. I FATTI SEGNALATI

Oggetto della segnalazione sono i comportamenti delle principali imprese attive nel mercato della produzione e commercializzazione di barriere metalliche di sicurezza stradale che, in occasione delle riunioni nell'ambito del Consorzio Manufatti Stradali Metallici – Comast, almeno tra il 2003 e il maggio del 2007, avrebbero scambiato informazioni e concordato le loro azioni al fine di ottenere quale risultato: a) la spartizione, sulla base di quote predeterminate, del mercato nazionale della vendita di barriere stradali a imprese terze e/o Enti, garantendo, di volta in volta, alle consorziate l'applicazione del miglior prezzo di offerta preventivamente concordato; b) la condivisione e l'utilizzo di un listino prezzi comune relativo alle diverse tipologie di barriere stradali, per quantificare gli importi da offrire per ogni singola commessa; c) la ripartizione delle partecipazioni a gare d'appalto pubbliche in materia di fornitura e posa in opera di barriere stradali, attraverso l'indicazione delle società consorziate che avrebbero dovuto partecipare, di quali ribassi sarebbero stati presentati in sede di offerta e di quale consorziate avrebbe dovuto essere assegnataria della gara stessa; d) l'adozione di comportamenti finalizzati ad ostacolare, direttamente o indirettamente, altre aziende concorrenti.

In sostanza, i soci di Comast avrebbero posto in essere un'intesa finalizzata ad alterare le dinamiche concorrenziali nell'aggiudicazione di gare d'appalto aventi ad oggetto la fornitura di barriere metalliche, nell'aggiudicazione di gare d'appalto aventi ad oggetto la fornitura e posa in opera di barriere metalliche e nella fornitura di barriere ad imprese terze (posatori) risultate aggiudicatrici di gara di appalto aventi ad oggetto l'installazione delle barriere stradali¹.

Nel periodo 2003/2007, il Comast si sarebbe riunito con una certa frequenza proprio per consentire la programmazione ed il monitoraggio della partecipazione delle varie imprese aderenti alle gare per l'aggiudicazione degli appalti relativi alla fabbricazione e posa in opera dei *guard rails*, nonché per la determinazione di un listino prezzi uniforme da applicare su tutto il territorio nazionale. Per l'anno 2003, si contano circa 20 incontri; per il 2004, circa 21 riunioni; per il 2005, 11 riunioni; per il 2006, 26 riunioni; per il 2007, anno di scioglimento del Consorzio, 9 riunioni, l'ultima delle quali il 17 aprile, a Roma.

Dalle informazioni ricevute risulta che in tali riunioni, alle quali avrebbero partecipato esponenti di spicco delle imprese socie del Comast, le imprese interessate manifestavano il proprio eventuale interesse per l'aggiudicazione di un appalto o di una fornitura. L'impresa individuata dal tavolo quale futura aggiudicataria dell'appalto o della fornitura veniva quindi garantita dagli altri soci del Comast. Ad esempio, qualora un posatore avesse richiesto un preventivo per una fornitura ad aziende diverse da quella risultata assegnataria in sede Comast, queste ultime avrebbero formulato un preventivo più alto, in maniera tale che l'aggiudicazione andasse comunque a quella che era stata concordata nelle riunioni del Comast.

IV. IL MERCATO

I mercati del prodotto

Le condotte denunciate concernono i mercati della fornitura e della posa in opera di barriere di sicurezza stradali.

a) Fornitura di barriere stradali

Ai sensi dell'articolo 1 del Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici (oggi Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di seguito anche Ministero) del 3 giugno 1998, n. 223 (che costituisce un allegato al tuttora vigente D.M. 18 febbraio 1992, n. 223), a seconda della loro destinazione ed ubicazione, le barriere e i dispositivi si dividono in quattro categorie:

- a) barriere centrali da spartitraffico;
- b) barriere laterali, in rilevato o scavo;
- c) barriere per opere d'arte, quali ponti, viadotti o sottovia;
- d) barriere o dispositivi per punti singolari, quali attenuatori d'urto, dispositivi per zone d'approccio ad opere d'arte e così via.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 4 dello stesso Decreto, le barriere si classificano anche in relazione al "livello di contenimento"².

Nello specifico, le condotte poste in essere sarebbero relative sia alle categorie di opere generali, che alle categorie specializzate, individuate, rispettivamente, con gli acronimi OG3 e OS12, che l'allegato A del D.P.R. n. 34/2000,

¹ *[Nella segnalazione si evidenzia come i comportamenti collusivi delle imprese aderenti al Comast avrebbero influenzato anche il settore dell'installazione delle barriere stradali, predeterminando i prezzi delle barriere stradali da offrire al mercato e condizionando in questo modo il prezzo che i posatori offrivano nelle gare alle quali partecipavano, in quanto costretti ad approvvigionarsi in via pressoché esclusiva presso le suddette imprese.]*

² *[Più precisamente l'art. 6 del D.M. n. 223/98 distingue tra:*

1. Classe N1: Contenimento minimo;

2. Classe N2: Contenimento medio;

3. Classe H1: Contenimento normale;

4. Classe H2: Contenimento elevato;

5. Classe H3: Contenimento elevatissimo;

6. Classe H4: Contenimento per tratti ad elevatissimo rischio.]

recante "Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici ai sensi dell'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni", così descrive:

– OG3 (Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, linee tranviarie, metropolitane, funicolari e piste aeroportuali e relative opere complementari): tale categoria riguarda la costruzione, la manutenzione o la ristrutturazione di interventi a rete che siano necessari per consentire la mobilità su "gomma", "ferro" e "aerea", qualsiasi sia il loro grado di importanza, completi di ogni opera connessa, complementare o accessoria anche di tipo puntuale, del relativo armamento ferroviario, nonché di tutti gli impianti automatici, elettromeccanici, elettrici, telefonici, elettronici e per la trazione elettrica necessari a fornire un buon servizio all'utente in termini di uso, informazione, sicurezza e assistenza;

– OS12 (Barriere e protezioni stradali): tale categoria riguarda la fornitura, posa in opera e la manutenzione o ristrutturazione dei dispositivi, quali *guardrails*, *new jersey*, attenuatori d'urto, barriere paramassi e simili, finalizzati al contenimento ed alla sicurezza del flusso veicolare stradale ed a proteggere dalla caduta dei massi. Si tratterebbe, in ogni caso, di *guardrails* in acciaio conformi alla normativa UNI EN 1317, per produrre i quali la materia prima (nastri e fogli di acciaio) viene laminata a freddo e zincata a caldo.

b) Installazione di barriere stradali

L'attività di posa in opera appare costituire un mercato separato, collocato a valle del mercato della fornitura di barriere stradali in acciaio. Come rilevato dal NSTM, soltanto in pochi casi l'attività di posa in opera delle barriere viene svolta dagli stessi produttori. Il più delle volte essa è svolta da imprese specializzate, per lo più di dimensione locale, in virtù di contratti di subappalto o di aggiudicazioni di procedure ad evidenza pubblica.

I mercati geografici

a) Fornitura di barriere stradali

Con riguardo alla produzione di barriere stradali si osserva che, nella maggior parte dei paesi europei, non esistono ostacoli di carattere amministrativo per la vendita di prodotti provenienti da un altro stato membro³.

Va, tuttavia, osservato come, ancora oggi, alle gare bandite a livello nazionale per la fornitura e l'installazione di barriere stradali partecipino prevalentemente imprese italiane. Ciò in quanto, ai fini della partecipazione alle gare, i produttori stranieri devono necessariamente far omologare il proprio prodotto dal Ministero⁴. In particolare, ai sensi dell'articolo 3 del Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici del 18 febbraio 1992, n. 223, è previsto che per i dispositivi che hanno già conseguito il certificato di idoneità tecnica rilasciato da uno Stato della CE, venga rilasciato dal Ministero un visto di conferma corrispondente all'omologazione, previo accertamento della rispondenza ai requisiti richiesti dalla normativa italiana⁵.

Per tale motivo, si può ritenere che il mercato della produzione delle barriere stradali abbia dimensione geografica nazionale.

Sulla base delle informazioni a disposizione, i principali operatori attivi nel mercato italiano della produzione di barriere di sicurezza stradale risultano essere Metalmeccanica Fracasso, Imeva, Tubosider, Car, San Marco, Ilva e Steam Generators.

b) Installazione di barriere stradali

Diversamente, l'attività di posa in opera delle barriere stradali sembrerebbe avere rilevanza soltanto locale. Ciò in virtù delle dimensioni presumibilmente ridotte degli operatori e del carattere prevalentemente territoriale dell'attività svolta.

V. VALUTAZIONI

L'intesa

Dalle informazioni disponibili è ragionevole desumere l'esistenza, quanto meno a partire dal 2003 e fino al maggio del 2007, di un'intesa orizzontale, sotto forma di accordo e/o pratica concordata, tra i citati produttori di barriere stradali - Metalmeccanica Fracasso, Imeva, Tubosider, Car, San Marco, Ilva e Steam Generators - finalizzata ad evitare un corretto confronto concorrenziale tra operatori e a condizionare, anche in maniera significativa, le dinamiche concorrenziali presenti non solo nel mercato del prodotto in questione, ma anche a valle, nel mercato della posa in opera della barriere di sicurezza; attività quest'ultima che, come visto, viene svolta principalmente da altri operatori, o

³ *[In molti paesi europei quali l'Inghilterra, l'Irlanda e l'Austria non è necessaria alcuna omologazione ministeriale. Per l'utilizzabilità delle barriere sulla rete autostradale è, infatti, sufficiente la conformità della barriera agli standard stabiliti dalla normativa di sicurezza europea UNI-EN 1317. Tale conformità può essere provata semplicemente con l'allegazione della certificazione dei crash test effettuati nei centri L.I.E.R. (presso Lione) o TUV (presso Monaco). In conseguenza di ciò, i produttori italiani che abbiano effettuato crash test presso il L.I.E.R. o il TUV e i cui prodotti siano conformi alle prescrizioni richieste dalla normativa UNI-EN 1317 non hanno limitazioni all'esportazione dei loro prodotti. A ciò si aggiunga che, attualmente, i produttori nazionali di barriere stradali realizzano una significativa percentuale del proprio fatturato attraverso la soddisfazione di richieste provenienti da altri paesi europei.]*

⁴ *[È previsto, infatti, che il Ministero si riservi di esaminare le varie omologazioni straniere e di chiedere eventuali integrazioni dei test di sicurezza.]*

⁵ *[Si veda anche l'art. 8, commi 3 e 4, del più volte citato D.M. n. 223/98, che richiedono prove integrative nel caso in cui le prove effettuate ai fini dell'omologazione in uno Stato Membro dell'Unione Europea non fossero sufficienti.]*

in virtù di aggiudicazione diretta da parte della stazione appaltante o mediante il subappalto da parte dei produttori, quindi in posizione di subordinazione degli installatori rispetto ai produttori stessi.

Le evidenze documentali suggeriscono come, almeno nel periodo 2003/2007, l'intesa sia stata realizzata in ambito Comast dalle singole imprese a questo aderenti. Dalla documentazione in atti emerge, infatti, che il Consorzio sarebbe stato utilizzato quale luogo e strumento per condividere informazioni e programmare interventi, in modo tale da garantire alle società aderenti la possibilità di predeterminare, di fatto, l'esito delle forniture e delle procedure di gara per l'affidamento di appalti, come anche di concordare livelli di prezzo uniformi, da imporre agli eventuali acquirenti privati (nella specie, società di posa in opera dei *guard rails*), oltre che alle stazioni appaltanti in sede di gara.

Ad una prima sommaria valutazione della documentazione in atti, il Consorzio avrebbe quindi agevolato un'attività che, in realtà, potrebbe essere stata condotta direttamente dalle singole imprese aderenti. In sostanza, il Consorzio, in quanto soggetto giuridico a sé stante, potrebbe aver rivestito un ruolo strumentale e accessorio alla realizzazione dell'intesa in parola.

La restrizione della concorrenza

I comportamenti oggetto di segnalazione, laddove confermati, potrebbero aver alterato fortemente, se non addirittura escluso del tutto, il gioco della concorrenza nel mercato delle barriere stradali, condizionando in maniera significativa anche il mercato dell'installazione delle barriere stesse. Ciò anche in considerazione del fatto che i comportamenti delle imprese interessate sono in grado di condizionare in maniera significativa le dinamiche di prezzo e di quantità di tutto il mercato di riferimento, oltre che, come detto, del mercato a valle.

La consistenza della restrizione

L'intesa in esame, in quanto attuata su tutto il territorio nazionale ad opera dei principali operatori economici attivi nel settore *de quo*, appare idonea a restringere in modo consistente la concorrenza nel mercato interessato.

Il pregiudizio al commercio intracomunitario

Secondo i principi comunitari, *"gli accordi che si estendono a tutto il territorio di uno Stato membro hanno, per loro natura, l'effetto di consolidare la compartimentazione dei mercati a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta dal Trattato"*⁶.

Poiché l'intesa in esame appare idonea a produrre i suoi effetti sull'intero territorio italiano, giacché interessa i principali operatori nazionali presenti nel mercato di riferimento, si deve ritenere che la medesima intesa sia idonea a pregiudicare il commercio tra Stati membri. Di conseguenza, la fattispecie oggetto del presente procedimento, apparendo idonea ad arrecare pregiudizio al commercio tra Stati membri, deve essere valutata ai sensi dell'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea-TFUE (già articolo 81 del Trattato CE).

RITENUTO, pertanto, che quanto sopra descritto è suscettibile di configurare un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea-TFUE (già articolo 81 del Trattato CE), da parte delle società Metalmeccanica Fracasso S.p.A., Industria Meccanica Varricchio S.p.A., Tubosider S.p.A., Car Segnaletica Stradale S.r.l., San Marco S.p.A., Ilva Pali Dalmine Industries S.p.A. e Steam Generators S.r.l. (già Edilacciai S.r.l., già Marcegaglia Building S.p.A.), nonché del Consorzio Manufatti Stradali Metallici Comast – in liquidazione;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle società Metalmeccanica Fracasso S.p.A., Industria Meccanica Varricchio S.p.A., Tubosider S.p.A., Car Segnaletica Stradale S.r.l., San Marco S.p.A., Ilva Pali Dalmine Industries S.p.A. e Steam Generators S.r.l. (già Edilacciai S.r.l., già Marcegaglia Building S.p.A.), nonché del Consorzio Manufatti Stradali Metallici Comast - in liquidazione;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali delle parti, o di persone da essi delegate, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Industria e Servizi della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno sette giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il Dott. Stefano Malinconico;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Industria e Servizi della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai legali rappresentanti delle parti o da persone da essi delegate;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 dicembre 2010.

⁶ [Punto 78 della Comunicazione della Commissione 2004/C 101/07 "Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato". Vedi anche sentenza della Corte CE del 19 febbraio 2002, C-309/99 Wouters.]

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE

Luigi Fiorentino

IL PRESIDENTE

Antonio Catricalà