

APPENDICE C

1. DIMENSIONE MERCEOLOGICA	1
(i) La questione delle omologazioni.....	4
(ii) La connessa attività di posa in opera.....	8
2. DIMENSIONE GEOGRAFICA	10

1. In quel che segue vengono svolte alcune considerazioni in relazione all'ambito merceologico e geografico interessato dall'intesa restrittiva della concorrenza qui in esame¹.

1. DIMENSIONE MERCEOLOGICA

2. Da un punto di vista merceologico, il mercato interessato è quello delle soluzioni e dei prodotti metallici cosiddetti di sicurvia intesi, cioè, a garantire la sicurezza e la protezione in ambito stradale e autostradale sia dei veicoli che di quanto presente all'esterno della carreggiata².

La domanda finale dei prodotti di sicurvia viene così espressa da tutti gli enti pubblici e privati (Anas, Autostrade per l'Italia, altri concessionari autostradali, Enti Locali, ecc) che, direttamente o per via di concessioni governative, gestiscono la rete stradale ed autostradale nazionale, e in generale le infrastrutture viarie. A seconda della natura del soggetto committente, le forniture possono avvenire a seguito di procedure ad evidenza pubblica ovvero risultare da affidamenti diretti³.

3. Le protezioni di contenimento veicolare vengono di norma richieste in relazione a due grandi categorie di esigenze della domanda: (i) la costruzione di nuove tratte stradali e autostradali o il potenziamento di tratte esistenti, nonché gli interventi che seguono qualora di carattere più generale (per i quali si fa generalmente riferimento alla categoria cosiddetta Opere Generali 3 ossia Og3), e (ii) la manutenzione/riparazione/sostituzione o riqualificazione/adeguamento/ammodernamento di tratti stradali e autostradali esistenti che riguardino specificamente -o comunque prevalentemente- interventi di rilievo sulle barriere (categoria cosiddetta Opere Specialistiche 12 ossia Os12), diversi dalla loro ordinaria e minuta manutenzione (come può definirsi la protezione di punti singolari o i ripristini di tratti ammalorati ad esempio a causa di sinistri).

Può di conseguenza avvenire che le opere Os12 siano un sottoinsieme, generalmente di rilevanza economica non preminente rispetto al valore complessivo, di un'opera Og3.

Nel caso Og3, i produttori di barriere sono soltanto fornitori dei soggetti terzi che concorrono agli appalti pubblici (o agli affidamenti diretti)⁴; nel caso Os 12, diversamente, i

¹ In generale, e salvo quando diversamente specificato, l'enfasi riportata nelle citazioni letterali è aggiunta.

² La normativa di settore li definisce come i dispositivi aventi lo scopo di realizzare, nelle migliori condizioni di sicurezza possibili, il contenimento dei veicoli che dovessero tendere alla fuoriuscita dalla carreggiata stradale.

³ In particolare, nel caso delle società concessionarie autostradali, a norma della legge n. 14/09 e del Codice dei contratti pubblici D.lgs. n. 163/06, viene previsto -per le concessioni già in essere al 30 giugno 2002- un tetto del 60% per gli affidamenti ad imprese collegate, con una frazione residua pari al (o maggiore del) 40% per gli affidamenti a terzi mediante gare pubbliche.

⁴ Secondo Autostrade per l'Italia S.p.a., in questo caso "il progetto affidato in appalto riguarda la realizzazione dell'intera opera di cui la posa in opera delle barriere di sicurezza costituisce un non significativo sottoinsieme. Il rapporto di fornitura delle barriere, in tale caso, interviene direttamente tra il produttore delle barriere e la ditta incaricata dell'appalto" (doc. IV.135). Similmente per Autostrada Asti-Cuneo S.p.a. (doc. IV.141) la quale "appalta esclusivamente lavori complessi e completi [per] opere finite (comprese le parti accessorie) in grado di essere

produttori possono essere sia fornitori che, eventualmente, anche partecipanti alle gare (o agli affidamenti diretti) indette dagli enti appaltanti⁵.

4. L'intesa in questione riguarda i prodotti metallici, quelli realizzati dalle parti del procedimento, che utilizzano cioè l'acciaio (in nastri e fogli, laminati e zincati) quale materia prima.

Nel dettaglio, la principale materia prima per la produzione di barriere metalliche stradali di sicurezza è rappresentata dall'acciaio (carbonio laminato), il cui costo presenta una considerevole incidenza (circa 70-80%, se non oltre, secondo quanto ricavabile dalla documentazione agli atti) rispetto al costo totale di produzione. Un rilievo considerevolmente minore assumono le altre materie prime necessarie per la produzione di barriere, quali la bulloneria, lo zinco e gli altri accessori (catadriottri, tirafondi, resine, ecc).

5. Per quanto riguarda la supposta rilevanza di altri materiali diversi dall'acciaio, ed in particolare del calcestruzzo⁶, quali elementi costitutivi della barriera, argomentazione proposta da alcune delle parti, si osserva quanto segue. Per quanto nel caso di specie non risulti necessario assumere una posizione definitiva sulla questione, le evidenze disponibili sono univoche nel dimostrare una sostanziale assenza di sostituibilità tra i diversi materiali dal lato sia dell'offerta che della domanda.

Dal primo punto di vista, infatti, si rileva preliminarmente come risultino chiaramente distinti la materia prima, il suo approvvigionamento, il processo produttivo e, in generale, tutta la filiera produttiva delle barriere in acciaio rispetto a quelle in cemento⁷. D'altra parte, a piena conferma di ciò, le parti sono (quasi) tutti e soli i produttori di barriere in acciaio e non realizzano gli analoghi prodotti in cemento; similmente, di converso, i produttori di questi ultimi non realizzano gli analoghi prodotti in acciaio. Di conseguenza, è possibile affermare, quantomeno da un punto di vista sperimentale, una sostanziale assenza di sostituibilità dal lato dell'offerta.

6. Da parte sua, dal lato della domanda la sostituibilità tra i prodotti può essere indicata, a rigore, come scarsa⁸.

I dispositivi in calcestruzzo (tra cui quelli col particolare profilo cosiddetto *new jersey*) possono difatti svolgere la loro funzione, garantendo i necessari livelli di sicurezza, solo in particolari condizioni, ossia appoggiati senza vincolo fisso nella mezzzeria di autostrade in posizione di spartitraffico. Diversamente, qualora i manufatti vengano rigidamente fissati al suolo, non viene garantita la necessaria traslazione della barriera onde dissipare l'energia cinetica che si sprigiona dal veicolo impattante, e dunque il sistema risulta pericoloso sia per i veicoli leggeri (con possibili gravi danni agli occupanti) che per i veicoli pesanti (con possibili scavalcamenti della barriera). Similmente avviene qualora i manufatti in

immediatamente fruite e, quindi, messe in esercizio. Di tali lavori possono fare parte anche barriere stradali seppur con carattere di assoluta non prevalenza" (in termini pressoché identici si esprime anche Satap S.p.a., doc. IV.145).

Anche secondo Imeva "normalmente la percentuale del prodotto barriere sull'ammontare dell'intero appalto [Og3] non supera quasi mai il 5-7%" (doc. VI.185).

⁵ In questo caso, sempre secondo Autostrade per l'Italia S.p.a., "*la componente fornitura è assolutamente predominante (in termini di valore assoluto e di attività) rispetto alla componente di posa e/o di realizzazione di opere complementari (cordoli, riassetti in cls, adeguamenti di spalle di cavalcavia, ecc)*" (doc. IV.135).

In generale, comunque, gli affidamenti della domanda fanno riferimento ad entrambe le attività insieme (fornitura e posa in opera), senza prevedere due distinte procedure di acquisto (cfr. ad esempio doc. IV.158, doc. IV.162, doc. IV.163).

⁶ L'applicazione di altri materiali ancora, quali legno e materiali plastici, risulta ancora più ristretta e specifica, ed infatti le stesse parti non ne hanno sostanzialmente avanzato pretese di accumulabilità all'acciaio.

⁷ Difatti, "*il prodotto può essere realizzato con materiali appartenenti a due categorie merceologiche, acciaio e cemento, che coinvolgono diverse filiere*" (memoria conclusiva Mrcg, doc. IX.383).

⁸ Sul punto, cfr. in particolare doc. IX.383.

calcestruzzo vengano posizionati a bordo ponte, in quanto in tale circostanza il dispositivo va evidentemente vincolato rigidamente al suolo (onde evitare la caduta di elementi durante l'impatto, con danni ai soggetti/oggetti esterni alla carreggiata): anche in questi casi i veicoli si trovano sostanzialmente ad impattare contro un ostacolo rigido, con gravi problemi di sicurezza.

7. Se dunque può richiamarsi quanto indicato dalle parti circa la presenza di una normativa (la Uni 1317) sostanzialmente definibile come prestazionale (in quanto non indicante gli specifici materiali o le misure delle barriere bensì le prestazioni che il prodotto deve conseguire), parimenti si osserva come le barriere in cemento non riescano, per le loro proprietà, a raggiungere *standard* adeguati di sicurezza se non in opportune e limitate circostanze.

Considerando infatti l'indice di accelerazione cosiddetto Asi (*Acceleration severity index*) misurante le sollecitazioni che si trasmettono agli occupanti di un veicolo durante l'urto (a 100km/h) contro una barriera, esso può ricadere nelle tre classi A (sollecitazioni che non permettono neanche la perdita di coscienza degli occupanti), B (sollecitazioni con perdita di coscienza) e C (sollecitazioni con probabili danni permanenti). Da questo punto di vista, secondo la stessa Mrcg (doc. IX.383), *“è evidente che devono essere preferite barriere con Asi in classe A e per questo motivo i sistemi in calcestruzzo (tutti con Asi C o maggiore) sono attualmente in disuso e sconsigliati”*.

Da questo punto di vista, i blocchi in cemento, non dovendo essere fissati al suolo, devono avere lo spazio fisico di spostarsi dopo un urto senza evidentemente invadere l'altra carreggiata di marcia: una tale invasione viene evitata collocando una seconda fila di blocchi ad una congrua distanza dalla prima (2,5 metri circa). Di conseguenza, il limitato possibile uso dei blocchi in cemento interessa soltanto tratti autostradali e in posizione di spartitraffico centrale e, per di più, solo con una distanza tra corsie almeno pari a 3 metri.

8. Oltre alle suddette limitazioni prestazionali, i dispositivi in calcestruzzo presentano anche lo svantaggio legato al loro elevato peso (tipicamente anche 800 kg/ml, che rappresentano un carico permanente molto elevato specialmente se collocati su entrambi i lati di un ponte), spesso incompatibile con le strutture esistenti (in particolar modo i ponti testati per sovraccarichi minori). Anche l'aspetto legato alla facilità e ai costi di trasporto si presenta a detrimento delle soluzioni in calcestruzzo rispetto a quelle in acciaio (per ogni carico il rapporto dei metri trasportati tra le prime e le seconde è infatti pari a circa uno a sei). Infine, anche la caratteristica di maggiore durabilità nel tempo dei presidi in calcestruzzo va comunque circoscritta ai casi di incidenti leggeri (nella cui evenienza è possibile ripristinarli con un corretto riposizionamento lungo il tratto stradale interessato, senza doverli necessariamente sostituire): in caso di incidenti più severi, invece, anche i *new jersey* subiscono danni strutturali e devono pertanto essere sostituiti.

In definitiva, dunque, le barriere metalliche *“sono le più diffuse nel mondo in quanto presentano dei vantaggi legati alla sicurezza che le altre tipologie non possiedono”*, ciò che *“ha portato le barriere in acciaio ad affermarsi come standard di riferimento sul mercato”* (doc. IX.383). In particolare esse, oltre a quanto sopra illustrato (deformabilità e assorbimento dell'energia cinetica dell'impatto, con Asi in classe A o al massimo B; più leggere e agevoli da trasportare e da installare; molteplicità di impieghi: spartitraffico, bordo laterale, bordo ponte, cfr. *infra*) presentano anche una maggiore economicità di costo (soprattutto nelle tipologie più leggere -quali le N1, N2, H1 e H2, cfr. *infra*- che impiegano quindi una minore quantità di materia prima) e di norma presentano un'altezza maggiore, diminuendo così i rischi di ribaltamento del veicolo sopra la barriera.

9. I dispositivi metallici di protezione stradale hanno -come visto- varia destinazione ed ubicazione, potendosi annoverare tra di essi elementi quali barriere centrali (cosiddetto spartitraffico), barriere laterali (*guardrail* o altre soluzioni a bordo strada, cosiddetto bordo laterale), barriere per passaggi particolari (ponti, viadotti, sottovia, muri, ecc, cosiddetto bordo ponte), barriere per punti singolari e particolari (chiusura varchi, terminali e attenuatori d'urto per ostacoli fissi, letti di arresto, terminali speciali, zone di approccio ad opere, zone di transizione, ecc).

I presidi di sicurezza stradale vengono inoltre suddivisi in classi (N1, N2, H1, H2, H3, H4)⁹ a seconda del livello -crescente- di contenimento all'urto assicurato (resistenza)¹⁰; altre proprietà prestazionali del prodotto sono ad esempio inerenti la deformabilità, la deflessione dinamica (espressa mediante valori numerici attribuibili ad uno specifico indice di misurazione, indicato come W) e le caratteristiche dimensionali (ad esempio la maggiore o minore larghezza in sommità). Rileva inoltre il peso della barriera, in quanto funzione della quantità di acciaio impiegata nella sua realizzazione e dunque incidente sui costi di produzione.

La scelta del prodotto di sicurvia più opportuno nei casi specifici -scelta di norma riferibile al progettista dell'opera- si basa, oltre che su elementi quali la sua destinazione e le sue proprietà, anche su considerazioni legate alla tipologia e alle caratteristiche del tronco stradale su cui dovrà essere installato, nonché all'intensità (e alla velocità media di transito) del traffico veicolare cui lo stesso tronco sarà prevedibilmente sottoposto. Nei capitolati di gara, al di là delle suddette caratteristiche tecniche, non vengono di norma indicati il tipo specifico di barriera né, tantomeno, il produttore (salvo il caso di formazione di scorte per il ripristino manutentivo di tratti danneggiati a seguito di incidenti o comunque ammalorati).

(i) La questione delle omologazioni

10. Almeno per quanto riguarda il periodo 2003-2007 oggetto di istruttoria, i dispositivi di ritenuta stradale immessi nel mercato ed installati sono in generale¹¹ omologati, ossia dotati di certificati di omologazione rilasciati dal Ministero dei trasporti¹² (nelle more del loro rilascio, occorre comunque disporre di idonea documentazione attestante il positivo

⁹ In particolare, si danno le seguenti definizioni: classe N1: contenimento minimo; classe N2: contenimento medio; classe H1: contenimento normale; classe H2: contenimento elevato; classe H3: contenimento elevatissimo; classe H4: contenimento per tratti ad elevatissimo rischio.

¹⁰ Ad esempio, una barriera di classe H4 deve superare due prove d'impatto, una con un'autovettura e l'altra con un mezzo pesante (autocarro o autoarticolato). La prima verifica gli effetti sulla vettura (severità dell'accelerazione e deformazione dell'abitacolo, a 100km/h) e sui passeggeri (velocità teorica d'urto della testa e decelerazione post urto della testa); la seconda testa la capacità di contenimento del mezzo (a 65km/h) in termini di deformazione della barriera.

¹¹ In particolare, una Direttiva ministeriale (n. 3065 dell'agosto 2004) elencava i dispositivi la cui installazione presupponeva la presenza del certificato di omologazione. Per le restanti tipologie il Ministero lasciava liberi i gestori stradali di decidere se installare protezioni omologate o soltanto testate (con *crash test*) in attesa di omologazione; ad ogni modo, era prassi che la domanda privilegiasse le prime, considerate le maggiori garanzie in termini di sicurezza offerte (doc. VI.192).

Come illustrato da Stg, infatti, "dal 2004, in effetti, il superamento di un *crash test* poteva consentire in linea teorica di offrire sul mercato il relativo prodotto, ma poiché rimaneva in capo all'acquirente l'onere di procedere alla sostituzione del prodotto montato nel caso in cui, per un qualunque motivo, il processo di omologazione si fosse concluso negativamente, risultava irragionevole commercializzare prodotti non omologati" (doc. VII.261).

¹² Almeno inizialmente, peraltro, la presentazione del certificato di omologazione costituiva anche condizione necessaria per la partecipazione alle gare nella prima fase di presentazione dell'offerta; successivamente, tale onere è stato poi posto sulla successiva eventuale fase di aggiudicazione.

superamento di prove d'urto/d'impatto dal vero su prototipi in scala reale, cosiddette di *crash test*, condotte secondo specifiche procedure¹³).

L'*iter* che porta all'omologazione finale di una barriera consta, in particolare, delle fasi successive di: ricerca&sviluppo e progettazione, prototipazione, *test* dal vero, espletamento della pratica di omologazione presso il Ministero.

Qualora i dispositivi abbiano già ottenuto un certificato di idoneità tecnica rilasciato in altro Stato membro, occorre comunque passare per la verifica della rispondenza della omologazione già conseguita ai requisiti minimi di sicurezza richiesti in Italia, e il Ministero deve rilasciare una specifica certificazione (almeno fino all'introduzione della marcatura Ce di cui *infra*). Inoltre, sono richieste prove integrative qualora i *test* di sicurezza effettuati ai fini dell'omologazione in altro Stato membro non fossero ritenuti sufficienti.

In particolare, l'impiego di barriere omologate è obbligatorio in caso di costruzione di nuovi tratti stradali o di adeguamento di significative porzioni esistenti (così come nella ricostruzione e riqualificazione di parapetti e viadotti situati in posizione pericolosa); solo i ripristini di danni localizzati possono essere eseguiti con le tipologie preesistenti.

11. In particolare per quel che riguarda la normativa nazionale di settore, con largo anticipo rispetto al resto dell'Europa¹⁴, il testo iniziale di riferimento è il D.m. n. 223 del 18 febbraio 1992 ("*Regolamento recante istruzioni tecniche per la progettazione, l'omologazione e l'impiego delle barriere stradali di sicurezza*", cui sono allegate le relative "*Istruzioni tecniche*"), come modificato con successivi Decreti ministeriali (del 15 ottobre 1996, 3 giugno 1998, 11 giugno 1999)¹⁵. Essi definiscono i requisiti che le barriere devono possedere per poter ottenere l'omologazione, ossia il certificato di idoneità tecnica necessario ai fini del loro inserimento nel tessuto stradale, rilasciato subordinatamente *inter alia* all'esito positivo di una serie di prove d'urto in scala reale (*crash test*).

Successivamente, è stato emanato il D.m. n. 2367 del 21 giugno 2004, anche per il recepimento della relativa normativa europea (norme Uni En 1317 parti 1, 2, 3 e 4) a modifica delle modalità di esecuzione dei *crash test* di certificazione delle barriere sino a quel momento in vigore. Tra le principali disposizioni ivi previste, rileva il fatto che le barriere omologate ai sensi della precedente normativa mantengano l'omologazione già ottenuta per un periodo di tre anni (fino all'agosto 2007); viene comunque fatta salva la possibilità di effettuare un riesame delle omologazioni preesistenti, al fine di ottenerne un aggiornamento di validità sulla base della nuova disciplina. Inoltre, viene previsto che le prove su prototipi in scala reale, al cui superamento è subordinata l'idoneità dei dispositivi

¹³ In particolare, essendo l'omologazione rilasciata sulla base della produzione -tra gli altri documenti- dei rapporti di prova che attestino l'esito dei *test* d'impatto dal vero eseguiti presso centri prova, in assenza al momento di omologazioni, l'adeguatezza del dispositivo va verificata dall'ente gestore sulla base dei risultati delle prove alle quali il dispositivo stesso deve essere in ogni caso sottoposto.

¹⁴ "Per quanto concerne la normativa italiana di riferimento, nel 1992 l'Italia è stato il primo Stato in ambito comunitario a definire una specifica norma in materia di barriere di sicurezza stradali; gli altri Stati Membri sono infatti intervenuti in materia, anche a tutela dei prodotti nazionali, solamente agli inizi degli anni 2000" (doc. V.181).

¹⁵ In particolare, il D.m. 223/92 ha reso obbligatoria l'installazione di dispositivi omologati, specificando come tale obbligatorietà sussista decorsi sei mesi dalla emanazione delle circolari ministeriali che rendono nota l'avvenuta omologazione di almeno due nuove barriere per ciascuna classe e destinazione (ad esempio N2 bordo laterale, H2 bordo laterale, H3 spartitraffico, ecc). Col successivo D.m. 3 giugno 1998 è stata introdotta la possibilità di emanare circolari separate per ciascuna classe e destinazione, introducendo altresì l'obbligo generale di posare barriere omologate, estendendo quindi l'onere anche con riferimento a prodotti di sicurtà appartenenti a classi o destinazioni per le quali non erano state ancora pubblicate le circolari ministeriali (il termine previsto per l'avvio di tale nuova disciplina, inizialmente previsto per l'aprile 2000, è stato in seguito più volte prorogato con D.m. 11 giugno 1999 e poi con i D.m. 2 agosto 2001 e 23 dicembre 2002).

di ritenuta, vadano eseguite presso campi prova attrezzati e dotati di certificazione (secondo le norme Uni En Iso 17025)¹⁶.

Successivamente, con circolare del novembre 2007, il Ministero ha chiarito che gli enti appaltanti devono richiedere per le proprie procedure di affidamento, in alternativa, dispositivi omologati ai sensi del D.m. 21 giugno 2004 ovvero dispositivi dotati di rapporti di *crash test* rilasciati da campi e centri prova certificati En Iso 17025¹⁷.

Da ultimo, con l'entrata in vigore della cosiddetta marcatura Ce, a partire dal 2011, a seguito dell'approvazione e del successivo recepimento della parte 5 della norma En 1317¹⁸, l'utilizzo di una barriera stradale non è più subordinato al possesso di un'omologazione ministeriale, risultando allo scopo sufficiente la presentazione di un certificato di esperimento di *crash test* effettuato, secondo i criteri e le regole previsti a livello comunitario, presso laboratori riconosciuti¹⁹.

12. Oltre a quanto sopra, le soluzioni tecniche inerenti specifici prodotti di sicurvia possono essere oggetto di brevetto e di diritti di privativa industriale e di tutela intellettuale da parte dell'ideatore²⁰. Possono pertanto sussistere nel mercato accordi di licenza, anche tra produttori, che prevedano la concessione di *know-how* protetto da privativa. Accordi tra produttori per la concessione di licenze d'uso dietro pagamento di *royalties* si verificano anche in relazione agli stessi certificati di omologazione o ai rapporti/report di *crash test* (da

¹⁶ In generale, le verifiche effettuate attengono a diverse osservazioni relative, ad esempio, al fatto che parti importanti della barriera si stacchino del tutto, che elementi della barriera penetrino nel veicolo, che il veicolo rompa la barriera, che il veicolo oltrepassi la barriera, che il veicolo si ribalti nell'area di prova, ecc.

¹⁷ In altri termini, come confermato da Anas S.p.a., “*per ottenere l'omologazione del prodotto offerto le imprese dovevano, fino al 2007, presentare al Ministero dei trasporti la domanda di approvazione corredata dal rapporto di prova, attestante che il prodotto da omologare fosse rispettoso dei criteri imposti. Ciò non è più necessario a far data dalla Circolare Ministero dei trasporti n. 000104862/RU/U del 15/11/2007 essendo sufficienti le sole prove di verifica dal vero secondo la Norma europea EN 1317*” (doc. VII.234).

Uno dei gravosi problemi del primo periodo, ossia fino alla fine del 2007 e dunque proprio il periodo interessato dalla presente istruttoria, era proprio il fatto che “*la procedura di omologazione, successiva alle prove di crash test, affidata al Ministero dei Lavori pubblici tramite pareri del Consiglio superiore dei Lavori Pubblici, diede luogo a notevoli tempi di attesa (con decine di dispositivi in fase di approvazione e valutazione)*”.

Proprio “*a causa di questi fenomeni di ritardo nelle omologazioni, il possesso dell'omologazione come requisito fondamentale per l'uso è stato rivisto e ampliato, prevedendo la possibilità della semplice presentazione dei Rapporti di prova resi da Centri di prova Iso 17025. Questa ultima disposizione (Circolare Ministero dei trasporti n. 000104862/RU/U del 15/11/2007) ha consentito la diffusione delle soluzioni in attesa di omologazione*” (sempre doc. VII.234).

¹⁸ La parte 5 della En 1317 è stata in particolare recepita in Italia con Decreto del Ministero dello sviluppo economico 8 aprile 2010. A seguito di ciò, la marcatura Ce diviene condizione sufficiente per la libera circolazione di una nuova barriera stradale di sicurezza; condizione anche necessaria lo è invece al termine del periodo transitorio di coesistenza di vecchie e nuove regole (nel quale è dunque ammesso l'impiego anche di quei prodotti solamente soddisfacenti a normative nazionali, in parte o in tutto difformi dalla norma europea). Il periodo transitorio è scaduto a fine 2010.

Nel dettaglio, la marcatura Ce dei dispositivi di trattenimento dei veicoli su strada è soggetta al seguente calendario: 1° gennaio 2009 è la data a partire dalla quale è possibile, ma non obbligatoria, la marcatura Ce volontaria; 1° gennaio 2011 è la data che impone che tutte le barriere di sicurezza stradali di nuova progettazione siano necessariamente certificate Ce (dopo questa data la richiesta di omologazioni cessa di esistere); 1° gennaio 2014: è la data dalla quale la marcatura Ce diverrà obbligatoria per tutti i dispositivi di ritenuta stradali.

¹⁹ Nel dettaglio, si tratta delle disposizioni di attuazione del D.p.r. 21 aprile 1993 n. 246 con il quale è stata recepita la Direttiva 89/106/Cee relativa in generale ai prodotti da costruzione (antesignana della En 1317), che tra l'altro disciplinano i procedimenti per ottenere la marcatura Ce. Il procedimento prevede, in sintesi, una verifica da parte di un Ente certificatore (sostanzialmente corrispondente alla prova di *crash*) dei dispositivi di nuova realizzazione quali prototipi, e successivamente la verifica -sempre da parte di un Ente certificatore- della qualità del processo di produzione.

²⁰ Similmente si esprime Ipdì nella propria memoria conclusiva (doc. IX.390): “*oltre ad essere oggetto di omologazione, le soluzioni tecniche inerenti ciascuno di questi specifici prodotti possono essere (e, di fatto, sono) brevettate da parte del produttore*”.

chi ne è titolare a chi ne è sprovvisto), con la relativa autorizzazione alla costruzione dell'opera utilizzando i prodotti cui tali certificati si riferiscono.

Può difatti verificarsi che la progettazione e lo sviluppo di barriere e l'effettuazione dei relativi *test* previsti dalla normativa richieda ingenti investimenti, fattore che -insieme alla continua evoluzione tecnologica- può in taluni casi rendere per un soggetto preferibile, più che la disponibilità di prodotti propri, l'acquisto di licenze da un altro operatore concorrente, che avrà anch'esso convenienza economica dall'accordo per rientrare almeno in parte degli investimenti effettuati.

13. Di conseguenza, il rispetto delle prescrizioni normative* ²¹ nonché l'obiettivo di disporre di una gamma più completa possibile di prodotti (laterali, centrali, contenimento

* Nella presente versione alcuni dati sono omissi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

²¹ *“Lo svolgimento delle procedure di crash test secondo le norme Iso En 17025 richiede, per ciascun tipologico di barriera, un investimento di diverse decine di migliaia di euro. Per addivenire ad un utile rapporto di prova per un dispositivo può, in alcuni casi, essere necessario ripetere più volte la prova (per apportare i necessari accorgimenti correttivi al dispositivo) con conseguenti incrementi di costi”* (Autostrade per l'Italia S.p.a., doc. IV.135).

Anche Ipdì ha sottolineato in audizione *“la particolare onerosità del processo di omologazione, specie con riferimento al test di resistenza previsto dalla normativa vigente”*, ed ha evidenziato altresì *“come i tempi richiesti per il completamento della procedura di omologazione siano particolarmente lunghi”* (doc. IV.136).

Similmente Stg, parimenti in corso di audizione: *“particolari regole del mercato che, anche dal punto di vista normativo, rendono difficoltoso l'accesso a nuovi operatori”*; al riguardo, inoltre, i rappresentanti di Stg hanno fatto presente che *“l'investimento per ciascuna barriera si aggira intorno ai [25.000-125.000] euro solo per l'effettuazione dei crash test richiesti dalla normativa nazionale e comunitaria, a cui deve seguire l'omologazione ministeriale; tuttavia, il rapido progresso tecnologico e la costante evoluzione del settore impongono il continuo aggiornamento tecnico dei prodotti, circostanza quest'ultima che richiede una ulteriore forma di investimento da parte della società quantificabile in circa [300.000-600.000] euro annui. A ciò deve aggiungersi come, ai cospicui investimenti di capitale debbano aggiungersi, di regola, tempi piuttosto lunghi (anche oltre tre anni di attesa) per ottenere l'omologazione ministeriale”* (doc. IV.147).

Ancora con riferimento a Stg (doc. VI.192): *“tutti gli operatori, di qualunque nazionalità, intenzionati ad affacciarsi sul mercato italiano avrebbero dovuto seguire una prassi che comportava necessariamente: 1. costi economici rilevanti: a grandi linee, per ogni progettazione ed esecuzione di prova di impatto, si può ragionevolmente stimare un costo di [50.000-100.000] euro. Ogni prova realisticamente viene ripetuta almeno [1-5 volte] per ottenere un risultato positivo. In concreto, servono almeno n. [1-5] tests positivamente riusciti per ogni barriera [...] 2. tempi lunghi per il rilascio della omologazione da parte del Ministero: con riferimento all'esperienza della nostra società, documentata, si parla di anni”*.

Anche Ipdì concorda nel considerare che le attività di omologazione *“comportano una serie di costi particolarmente rilevanti, collegati tanto all'esperienza delle necessarie procedure amministrative quanto alla conduzione delle fasi di ricerca, sviluppo e collaudo”* (doc. VI.193).

Da parte sua, Anas S.p.a. osserva che *“il mercato resta caratterizzato da un certo livello di innovazione di prodotto sia per la ricerca e progettazione di dispositivi più affidabili e sicuri che per l'adeguamento dei prodotti alla normativa in costante aggiornamento [...] le principali barriere all'ingresso sul mercato paiono primariamente riconducibili ai profili regolamentari per l'omologazione dei prodotti [...] i requisiti di accesso alle omologazioni delle barriere stradali rappresentano un elemento caratterizzante rispetto al mercato di cui trattasi”* (doc. VII.234).

Parimenti, secondo Stg (doc. VII.261) *“una volta superati positivamente questi collaudi [i crash test], le barriere devono essere verificate in un processo di omologazione, gestito fino a tutto il 2010 da una pubblica Autorità: il Ministero dei Lavori Pubblici; cosicché la disponibilità di un'omologa ha rappresentato un prerequisite imprescindibile per l'accesso a questo mercato”*.

Sempre nel medesimo doc. VII.261, Stg evidenzia *“il costo del processo di omologazione di una determinata tipologia di barriera che è, da sempre, molto elevato in Italia. Ricerca, progettazione e sviluppo del nuovo prodotto hanno tempi e costi rilevanti perché richiedono che siano svolte numerose fasi all'interno delle imprese -che possono essere sintetizzate in analisi del mercato e della concorrenza, progettazione e validazione del progetto, simulazioni numeriche- prima di arrivare allo sviluppo del prototipo, all'esecuzione delle prove di crash test e all'eventuale sviluppo delle linee di produzione. Ma, ancor più rilevanti nel determinare la struttura delle relazioni di filiera, sono stati i costi legati all'incertezza sui tempi di risposta delle Autorità competenti alle richieste di omologazione”*. Tanto che la *“tempistica lunga con la quale il Ministero competente rilasciava il certificato di omologazione per le barriere testate (circa tre anni)”* viene ritenuta *“assolutamente inconciliabile con le esigenze del mercato”*.

alto, medio o basso, deflessione alta, media o bassa, ecc)²², agiscono nel contesto di mercato in esame quali barriere -amministrative e di gamma- all'ingresso di nuovi operatori.

14. Oltre ai prodotti dei costruttori, è possibile anche il verificarsi di situazioni per cui le barriere vengono progettate ed omologate dagli stessi enti appaltanti (ad esempio la società Autostrade per l'Italia S.p.a., altri concessionari autostradali, la società Anas S.p.a., alcuni Enti locali²³, ecc) i quali comunque (i) cedono poi agli aggiudicatari delle gare -in concessione per il tempo necessario all'esecuzione dei lavori- gli stampi, le specifiche, le soluzioni, le prescrizioni e i disegni tecnici, i progetti e gli schemi costruttivi, i prototipi delle barriere di cui sono proprietari e che intendono far installare sulla tratta di propria competenza, ovvero, più in generale, (ii) cedono ad altre imprese licenziatarie in virtù di appositi contratti di licenza il *know-how* e i relativi brevetti, che comportano anche la cessione in uso delle omologazioni e dei certificati in proprio possesso, al fine della produzione e commercializzazione delle barriere da parte delle imprese cessionarie/licenziatarie.

(ii) La connessa attività di posa in opera

15. Per quanto riguarda lo specifico dei rapporti di mercato, è possibile in generale il verificarsi delle seguenti situazioni quali opzioni per il lato dell'offerta:

i) gara d'appalto pubblica avente ad oggetto la fornitura di barriere metalliche, per cui i produttori eseguono una vendita di materiale all'ente appaltante (gare Os12); in tale circostanza, la gara comprende generalmente anche la posa in opera delle barriere: in queste situazioni, se non si posseggono proprie squadre di posatori per il montaggio, i produttori incaricano in subappalto società terze per l'esecuzione della fase di messa in opera (montaggio/installazione);

²² "La partecipazione ad una gara di appalto per la riqualificazione di un tratto significativo di strada/autostrada richiede, nella maggior parte dei casi, la disponibilità da parte dell'appaltatore di un set di tipologici di barriere in diverse classi di contenimento sia per lo spartitraffico centrale che per il bordo laterale e sia per l'infissione su terra che per la protezione del bordo ponte" (Autostrade per l'Italia S.p.a., doc. IV.135).

Similmente, "**per poter operare attivamente e competitivamente sul mercato serve una gamma di almeno 10 tipologie di barriere diverse**"; difatti, "**normalmente, i lavori pubblici e privati prevedono la fornitura in opera non soltanto di una tipologia di barriere. Molto più frequentemente le barriere da fornire appartengono a tre o quattro tipologie (bordo laterale su rilevato e su cls, spartitraffico; differenti classi di contenimento). Per comodità gli enti ed i privati si rivolgono a strutture in grado di soddisfare tutte le esigenze, senza dover attingere a più fornitori per realizzare l'opera**" (Stg, doc. VI.192).

Ed ancora, "**è agevole notare come la dinamica concorrenziale nel mercato in questione risenta di una serie di vincoli (tanto in materia di singole tipologie di barriere da utilizzare, quanto in materia di parametri prestazionali che le stesse devono vantare) [...] Valga considerare che le commesse per l'acquisizione di barriere di sicurezza non prevedono solitamente l'utilizzo di un'unica tipologia di prodotto, prescrivendo invece l'utilizzo di una pluralità di barriere**"; di conseguenza, "**un'impresa, per poter operare nel mercato delle barriere stradali, deve necessariamente detenere un portafoglio prodotti il più ampio possibile. In assenza di quest'ultimo, infatti, l'impresa non sarà in grado di offrire all'acquirente una possibilità di scelta sufficientemente ampia da poter soddisfare le sue specifiche esigenze e, dunque, non potrà neppure partecipare alle gare [...] È evidente a questo punto come, tipicamente, solo gli operatori di maggiori dimensioni siano in grado di detenere e sviluppare (anche la semplice attività di omologazione delle barriere implica la mobilitazione di rilevanti risorse finanziarie) un portafoglio prodotti completo, grazie alle risorse di cui dispongono**" (Ipd, doc. VI.193).

Da ultimo, la stessa Ipd nella propria memoria conclusiva (doc. IX.390) ha indicato l'esistenza di "**varie tipologie di barriere stradali necessarie a coprire l'intera gamma di prodotti richiesti sul mercato. Invero, tale gamma è vastissima: la tipologia delle barriere che sono di volta in volta (e spesso congiuntamente) richieste ai produttori si diversifica, infatti, in ragione del livello di contenimento proprio di ciascun prodotto, il quale si caratterizza ulteriormente per altre proprietà, quali ad esempio la deflessione dinamica (W) e le caratteristiche dimensionali [...] poter offrire una gamma di prodotti sufficientemente variegata e poter quindi accedere alle trattative sul mercato**".

²³ In particolare le province autonome di Trento e Bolzano.

- ii) fornitura di barriere ad imprese terze (non solo imprese di montaggio e posatori/installatori per il caso Os12, ma anche più in generale imprese edili, società di costruzioni, ecc, per il caso Og3) le quali, nell'ambito dei propri lavori -in quanto aggiudicatarie di gare pubbliche comprendenti (anche) l'installazione di barriere- richiedono il prodotto ai costruttori nell'ambito di un contratto di fornitura²⁴. La fornitura può includere anche la stessa posa in opera qualora i clienti siano imprese estranee a tale attività; in tal caso, si ricorre al subappalto illustrato al punto precedente;
- iii) vendita diretta ai concessionari stradali -ovvero agli affidatari diretti di questi ultimi- a seguito dell'espletamento di procedure diverse dalla gara pubblica (trattativa privata, risposta a indagini di mercato, procedura negoziata, ecc);
- iv) in via del tutto residuale, vendita a soggetti privati che realizzano infrastrutture viarie di tipo non residenziale (tipicamente centri commerciali, che necessitano di opere di viabilità ivi incluse le barriere di sicurezza).

Da un punto di vista quantitativo, l'evidenza empirica riferita ai dati delle parti segnala come il fatturato specifico (ossia relativo ai soli dispositivi metallici di sicurvia) derivante da aggiudicazione diretta di gare presenti un'incidenza piuttosto limitata, variabile negli anni e tra le diverse società ma comunque mediamente inferiore al 10% del totale.

16. In generale, la posizione di subalternità dei posatori rispetto ai produttori, oltre ad essere implicita nel fatto che i primi non possono prescindere dall'*input* essenziale (la barriera) detenuto dai secondi, si rileva anche in relazione a quanto riscontrato in concreto dalla domanda, con l'opzione sulla partecipazione diretta o meno alle procedure di selezione da parte del produttore basata sull'entità e l'importanza dei lavori²⁵.

17. In conseguenza di quel che precede, sebbene l'intesa in esame abbia interessato in via diretta e immediata il mercato della produzione e commercializzazione dei dispositivi di sicurezza stradale, non possono trascurarsi i riflessi più indiretti che l'intesa stessa ha prodotto in relazione al mercato dell'installazione e posa in opera di tali dispositivi. L'artificioso condizionamento dei prezzi di mercato e la ripartizione delle vendite ha difatti interessato sia il caso *sub* (i) sia il caso *sub* (ii)²⁶, in relazione al quale gli installatori si trovano nella posizione di acquirenti del fattore produttivo loro necessario.

Nel primo caso (nonché anche nel caso *sub* (iii)), il risultato negativo dell'intesa si è riverberato sull'ente appaltante, mentre nel secondo parimenti sulla domanda finale e/o sui posatori per via di una compressione dei loro margini (argomentazioni simili valgono per il caso di acquirenti quali le società di costruzioni in ambito Og3). A ciò si aggiunga il fatto che, considerando produttori e posatori quali operatori in possibile concorrenza nell'ambito di gare d'appalto (Os12), la strategia dei primi in ambito Comast ha prodotto anche distorsioni della concorrenza a svantaggio dei secondi.

²⁴ Secondo quanto rappresentato da Sma (doc. V.183), la "fornitura a valle dell'appalto costituisce un mezzo residuale e scarsamente remunerativo di accesso al mercato, a differenza dell'aggiudicazione della gara che consente, invece, un ampio margine di utile".

²⁵ Autostrade per l'Italia S.p.a., infatti, "ha riscontrato la **presenza quasi esclusiva dei produttori** di barriere. Questi ultimi, infatti, rilevando la possibilità di accedere a **gare di significativo valore economico** per la produzione dei propri manufatti, **non hanno inteso demandare la partecipazione alla procedura a montatori** con i quali potevano stipulare *sub* accordi di fornitura. **Diversamente**, nelle procedure di selezione del mercato attivate **per interventi di minuta manutenzione** (protezione di punti singolari della rete, ripristini di tratte delle barriere spartitraffico o di bordo laterale ammalorate per sinistri), il produttore di barriere perde interesse alla partecipazione diretta ed in quel caso si rileva la partecipazione alle selezioni attivate dalla scrivente società da parte dei montatori." (doc. IV.135).

²⁶ Nonché evidentemente anche i casi *sub* (iii) e iv).

2. DIMENSIONE GEOGRAFICA

18. In relazione alla dimensione geografica del mercato dei dispositivi metallici di sicurezza stradale, rilevano diversi aspetti tutti univoci nell'indicare una rilevanza nazionale, almeno per quel che riguarda il periodo oggetto di istruttoria.

L'ambito territoriale di riferimento non può essere difatti considerato più ristretto (ad esempio locale, come per il caso degli installatori) in ragione della evidente circostanza per cui tutti i principali operatori (le parti) risultano attivi nell'intero territorio nazionale, anche per via della partecipazione a gare pubbliche.

Parimenti, l'ambito territoriale di riferimento non può essere considerato più esteso, e ciò in ragione di una serie di elementi di seguito illustrati.

19. Innanzitutto, rileva la già ampiamente descritta peculiarità del contesto normativo e regolamentare italiano, che può considerarsi particolarmente restrittivo e chiuso. Di ciò vi è peraltro un'ampia evidenza documentale (ad esempio, *“tutti gli operatori, di qualunque nazionalità, intenzionati ad affacciarsi sul mercato italiano avrebbero dovuto seguire una prassi che comportava necessariamente: 1. costi economici rilevanti [...] 2. tempi lunghi per il rilascio della omologazione da parte del Ministero: si parla di anni”*; *“il costo del processo di omologazione di una determinata tipologia di barriera che è, da sempre, molto elevato in Italia”*; *“normativa settoriale tendenzialmente ostativa (a causa delle difficoltà amministrative ed ai costi) all'ingresso di operatori stranieri sul mercato nazionale”*; *“peculiarità del quadro normativo nazionale; normativa ferrea, che non trova riscontri in altri Paesi europei”*; per le prime due citazioni cfr. *supra* in nota, per le altre due cfr. Appendice B).

20. Emblematica è poi l'esperienza del produttore Volk parte del gruppo tedesco Volkman&Rossbach, sostanzialmente l'unica significativa presenza straniera in Italia (*“Volkman&Rossbach Italia, lo si sottolinea, rappresentava l'unico soggetto attivo in Italia quale filiale di un'impresa straniera”*, cfr. Appendice B). Esso ha, indicativamente, scelto quale modalità di penetrazione del mercato la costituzione di una specifica società italiana (peraltro fallita): ciò dimostra come sia di fatto necessaria una presenza *in loco* (ossia in Italia) per adattare i propri prodotti alla specifica normativa e, più in generale, per sovrintendere alle complesse attività connesse.

21. D'altra parte, anche la maggioranza delle stesse parti fa esplicito riferimento, in più occasioni nella propria documentazione (come si è visto *supra* e come si dettaglia in Appendice B), all'esistenza di un mercato circoscritto ad un ambito italiano.

22. Oltre al lato dell'offerta, inoltre, anche quello della domanda finale rappresentata dai gestori/concessionari stradali e autostradali indica con chiarezza l'esistenza di un mercato nazionale, in quanto non aperto alla partecipazione di imprese estere (cfr. le risposte fornite dai concessionari stradali alle specifiche richieste di informazioni degli Uffici di cui all'Appendice A).

23. Passando ad un punto di vista quantitativo, già le indicazioni che si desumono da alcuni questionari compilati dai produttori nell'ambito di analisi congiunturali effettuate nel periodo 2004-2005 dall'associazione confederale di categoria denominata Acai (Associazione costruttori acciaio italiani) e specificamente designate per il caso delle barriere stradali, risultano significative (doc. II.20, cfr. Appendice A).

Nella larga parte delle risposte relative a tali questionari, infatti, la sezione inerente la destinazione delle vendite indica il mercato nazionale quale soluzione quasi totalitaria (90-95%), quando non del tutto esclusiva (100%). I più contenuti valori riscontrabili sono comunque nell'ordine del 70-80%, ad indicare il territorio nazionale quale destinazione di

gran lunga prevalente per le vendite dei prodotti di sicurvia realizzati in Italia; le stesse elaborazioni su dati aggregati effettuate da Acai indicano un valore medio pari al 90%.

24. Sempre da un punto di vista quantitativo, inoltre, l'evidenza empirica che si ricava dai dati forniti dalle parti segnala come la frazione di fatturato specifico che, in media, viene conseguita all'estero risulti, nel periodo di cartello 2003-2007, abbondantemente inferiore (meno della metà) rispetto al successivo periodo 2008-2001 (essendo rispettivamente pari al 6,6 e al 14,7%).

Un siffatto *trend* è peraltro comune a tutte le parti, con singole differenze tra un periodo e l'altro che superano anche i dieci punti percentuali, con un picco di quasi venticinque (una società passa infatti da un'incidenza del 4,2% ad una del 27,7%, rispettivamente nei due periodi).