

## **1805E - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/ RIDETERMINAZIONE SANZIONE ONDULATI E IMBALLAGGI DEL FRIULI**

Provvedimento n. 31072

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 20 febbraio 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la propria delibera del 22 ottobre 2014, n. 25152, con cui sono state adottate le *"Linee guida sulle modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità in applicazione dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90"* (di seguito, *"Linee guida"*, *"LG sanzioni"*, *"LG"*);

VISTO il proprio provvedimento del 17 luglio 2019, n. 27849 (di seguito anche il *"Provvedimento"*), con il quale l'Autorità ha accertato che la società Ondulati ed Imballaggi del Friuli S.p.A. e le società Pro-Gest S.p.A., Cartonstrong Italia S.r.l., Ondulato Trevigiano S.r.l., Ondulati Maranello S.p.A., Plurionda S.p.A., Laveggia S.r.l., Scatolificio Laveggia S.p.A., Ondulati Santerno S.p.A., DS Smith Packaging Italia S.p.A., Smurfit Kappa Italia S.p.A., Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l., Adda Ondulati Società per Azioni, Imballaggi Piemontesi S.r.l., Ondulati Nordest S.p.A., Ondulato Piceno S.r.l., ICOM S.p.A., Ondulati del Savio S.r.l., nonché l'associazione di categoria Gruppo Italiano Fabbrikanti Cartone Ondulato, hanno posto in essere un'intesa per oggetto restrittiva della concorrenza contraria all'articolo 101 TFUE, consistente in un'unica e complessa intesa continuata nel tempo volta a distorcere fortemente le dinamiche concorrenziali nel mercato della produzione e commercializzazione di fogli in cartone ondulato, e che l'infrazione di Scatolificio Laveggia S.p.A. e Ondulati Santerno S.p.A. viene imputata in solido a Laveggia S.r.l., quella di DS Smith Packaging Italia S.p.A. viene imputata in solido a DS Smith Holding Italia S.p.A., quella di Cartonstrong Italia S.r.l., Ondulato Trevigiano S.r.l., Ondulati Maranello S.p.A. e Plurionda S.p.A. viene imputata in solido a Pro-Gest S.p.A., mentre quella di Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l. viene imputata in solido a Innova Group S.p.A.;

VISTO che, con il richiamato Provvedimento, l'Autorità ha altresì accertato che Ondulati ed Imballaggi del Friuli S.p.A. e le società Smurfit Kappa Italia S.p.A., DS Smith Packaging Italia S.p.A., Toscana Ondulati S.p.A., International Paper Italia S.r.l., Sandra S.p.A., Saica Pack Italia S.p.A., Mauro Benedetti S.p.A., Scatolificio Idealkart S.r.l., Laveggia S.r.l., Scatolificio Laveggia S.p.A., Allibox Italia S.p.A., Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l., Toppazzini S.p.A., Antonio Sada & Figli S.p.A., ICO Industria Cartone Ondulato S.r.l., ICOM S.p.A., Grimaldi S.p.A., Ondulato Piceno S.r.l., MS Packaging S.r.l., Trevikart S.r.l., Ondulati Maranello S.p.A., nonché l'associazione di categoria Gruppo Italiano Fabbrikanti Cartone Ondulato, hanno posto in essere un'intesa per oggetto restrittiva della concorrenza contraria all'articolo 101 TFUE, consistente in un'unica e complessa intesa continuata nel tempo volta a distorcere fortemente le dinamiche concorrenziali nel mercato della produzione e commercializzazione di imballaggi in cartone ondulato, e che l'infrazione di Scatolificio Laveggia S.p.A. e Allibox Italia S.p.A. viene imputata in solido a Laveggia S.r.l., quella di DS Smith Packaging Italia S.p.A. e Toscana Ondulati S.p.A. viene imputata in solido a DS Smith Holding Italia S.p.A., quella di Trevikart S.r.l. e Ondulati Maranello S.p.A. viene imputata in solido a Pro-Gest S.p.A., quella di Antonio Sada & Figli S.p.A. viene imputata in solido a Sada Partecipazioni S.r.l., mentre quella di Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l. viene imputata in solido a Innova Group S.p.A.;

VISTO che, per la partecipazione alle sopra richiamate intese, Ondulati ed Imballaggi del Friuli S.p.A., è stata sanzionata per 855.093 euro (per l'intesa nel mercato dei fogli in cartone ondulato) e per 1.052.422 euro (per l'intesa nel mercato degli imballaggi in cartone ondulato);

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, del 19 gennaio 2023, n. 671 (di seguito anche la sentenza), con cui, in parziale accoglimento del ricorso proposto da Ondulati ed Imballaggi del Friuli S.p.A. per la riforma della sentenza del TAR del Lazio, Sez. I, n. 6075/2021, è stato annullato il Provvedimento nella sola parte relativa alla determinazione della sanzione disposta a carico di Ondulati ed Imballaggi del Friuli S.p.A.;

VISTA, in particolare, la parte motiva della sentenza in cui il Consiglio di Stato ha ritenuto che *"lo scarto esistente fra il minimo valore percentuale del 15% del coefficiente in questione e il massimo valore percentuale del tetto imposto dalla norma nel 10%, determina nel concreto un appiattimento della sanzione su quest'ultimo valore frustrando la ratio della disciplina di settore, sia di rango legislativo che regolamentare, astrattamente improntata ad una differenziazione della sanzione in funzione delle specificità delle condotte e dei ruoli imputabili a ciascun singolo operatore"*, aggiungendo inoltre che *"la ratio sottesa alla norma di legge, individuabile nella necessità di contenere l'entità della sanzione entro limiti di sostenibilità finanziaria, di fatto limita, quando non esclude, la possibilità di graduare la stessa adeguandola alle effettive responsabilità degli autori delle condotte illegittime"*;

CONSIDERATO che il Consiglio di Stato ha demandato all'Autorità di eliminare "tale discrasia [...] in sede di ridefinizione degli importi delle sanzioni considerando il valore primario della disposizione di cui all'articolo 15 della L n. 287/90", ridefinendo "gli importi delle stesse alla luce delle considerazioni esposte e dando rilievo al coinvolgimento pieno, medio e lieve di ogni singola impresa coinvolta";

VISTO il proprio provvedimento del 4 aprile 2023, n. 30586, con cui è stato avviato il procedimento I/805E, volto alla rideterminazione delle sanzioni nei confronti della società Ondulati ed Imballaggi del Friuli S.p.A.;

VISTO E CONSIDERATO quanto rilevato da Ondulati ed Imballaggi del Friuli S.p.A. nell'audizione davanti agli Uffici del 17 maggio 2023;

VISTO il proprio provvedimento del 17 ottobre 2023, n. 30819, con cui è stato deliberato di prorogare al 29 febbraio 2024 il termine di conclusione del procedimento;

VISTA la comunicazione del termine infra-procedimentale di chiusura della fase istruttoria trasmessa il 3 novembre 2023 dalla Direzione Cartelli, *Leniency* e *Whistleblowing* a Ondulati ed Imballaggi del Friuli S.p.A., in cui venivano illustrate le modalità di rideterminazione della sanzione e la relativa quantificazione, nonché fissata al 15 dicembre 2023 la data di chiusura della fase istruttoria relativa al caso I/805E;

VISTA E CONSIDERATA la memoria di Ondulati ed Imballaggi del Friuli S.p.A. pervenuta il 14 dicembre 2023;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LA PARTE**

**1.** Ondulati ed Imballaggi del Friuli S.p.A. (di seguito anche "Ondulati ed Imballaggi del Friuli", la "Parte" o la "Società") è una società attiva nella produzione e commercializzazione di fogli e imballaggi in cartone ondulato<sup>1</sup>. Al 31 dicembre 2018, il fatturato consolidato della Società è stato pari a circa 60 milioni di euro.

## **II. IL PROVVEDIMENTO E LA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO**

**2.** L'Autorità, con il provvedimento del 17 luglio 2019, n. 27849 (di seguito anche il "Provvedimento"), ha accertato che la società Ondulati ed Imballaggi del Friuli S.p.A. e le società Pro-Gest S.p.A., Cartonstrong Italia S.r.l., Ondulato Trevigiano S.r.l., Ondulati Maranello S.p.A., Plurionda S.p.A., Laveggia S.r.l., Scatolificio Laveggia S.p.A., Ondulati Santerno S.p.A., DS Smith Packaging Italia S.p.A., Smurfit Kappa Italia S.p.A., Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l., Adda Ondulati Società per Azioni, Imballaggi Piemontesi S.r.l., Ondulati Nordest S.p.A., Ondulato Piceno S.r.l., ICOM S.p.A., Ondulati del Savio S.r.l., nonché l'associazione di categoria Gruppo Italiano Fabbrikanti Cartone Ondulato, hanno posto in essere un'intesa per oggetto restrittiva della concorrenza contraria all'articolo 101 TFUE, consistente in un'unica e complessa intesa continuata nel tempo volta a distorcere fortemente le dinamiche concorrenziali nel mercato della produzione e commercializzazione di fogli in cartone ondulato, e che l'infrazione di Scatolificio Laveggia S.p.A. e Ondulati Santerno S.p.A. viene imputata in solido a Laveggia S.r.l., quella di DS Smith Packaging Italia S.p.A. viene imputata in solido a DS Smith Holding Italia S.p.A., quella di Cartonstrong Italia S.r.l., Ondulato Trevigiano S.r.l., Ondulati Maranello S.p.A. e Plurionda S.p.A. viene imputata in solido a Pro-Gest S.p.A., mentre quella di Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l. viene imputata in solido a Innova Group S.p.A.

**3.** Con il richiamato Provvedimento, l'Autorità ha altresì accertato che Ondulati ed Imballaggi del Friuli S.p.A. e le società Smurfit Kappa Italia S.p.A., DS Smith Packaging Italia S.p.A., Toscana Ondulati S.p.A., International Paper Italia S.r.l., Sandra S.p.A., Saica Pack Italia S.p.A., Mauro Benedetti S.p.A., Scatolificio Idealkart S.r.l., Laveggia S.r.l., Scatolificio Laveggia S.p.A., Alliabox Italia S.p.A., Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l., Toppazzini S.p.A., Antonio Sada & Figli S.p.A., ICO Industria Cartone Ondulato S.r.l., ICOM S.p.A., Grimaldi S.p.A., Ondulato Piceno S.r.l., MS Packaging S.r.l., Trevikart S.r.l., Ondulati Maranello S.p.A., nonché l'associazione di categoria Gruppo Italiano Fabbrikanti Cartone Ondulato, hanno posto in essere un'intesa per oggetto restrittiva della concorrenza contraria all'articolo 101 TFUE, consistente in un'unica e complessa intesa continuata nel tempo volta a distorcere fortemente le dinamiche concorrenziali nel mercato della produzione e commercializzazione di imballaggi in cartone ondulato, e che l'infrazione di Scatolificio Laveggia S.p.A. e Alliabox Italia S.p.A. viene imputata in solido a Laveggia S.r.l., quella di DS Smith Packaging Italia S.p.A. e Toscana Ondulati S.p.A. viene imputata in solido a DS Smith Holding Italia S.p.A., quella di Trevikart S.r.l. e Ondulati Maranello S.p.A. viene imputata in solido a Pro-Gest S.p.A., quella di Antonio Sada & Figli S.p.A. viene imputata in solido a Sada Partecipazioni S.r.l., mentre quella di Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l. viene imputata in solido a Innova Group S.p.A.;

**4.** In particolare, Ondulati ed Imballaggi del Friuli S.p.A. è stata destinataria delle sanzioni pecuniarie amministrative pari a 855.093 euro e 1.052.422 euro per aver partecipato a due intese uniche complesse e continuate nei mercati della produzione e commercializzazione, rispettivamente, di fogli ed imballaggi in cartone ondulato.

---

<sup>1</sup> [Il capitale sociale di Ondulati ed Imballaggi del Friuli era detenuto, al tempo della contestazione dell'infrazione, da Mario Gollino (54,1%), Vale Franca (15,24%), Luigino Valent (7,62%), Massimo Valent (7,62%), Vilma Pitueli (7,61%), Silvia Jesse (4,64%), Luisa Jesse (2,2%), e dalla stessa società Ondulati ed Imballaggi del Friuli (0,96%). ]

**5.** Con sentenza n. 671 del 19 gennaio 2023, il Consiglio di Stato ha annullato parzialmente il citato Provvedimento nella sola parte relativa alla quantificazione della sanzione disposta a carico di Ondulati e Imballaggi del Friuli S.p.A. Nello specifico, il giudice dell'appello ha ritenuto che, con riferimento al coefficiente di gravità, *"lo scarto esistente fra il minimo valore percentuale del 15% del coefficiente in questione e il massimo valore percentuale del tetto imposto dalla norma nel 10%, determina nel concreto un appiattimento della sanzione su quest'ultimo valore frustrando la ratio della disciplina di settore, sia di rango legislativo che regolamentare, astrattamente improntata ad una differenziazione della sanzione in funzione delle specificità delle condotte e dei ruoli imputabili a ciascun singolo operatore"*, aggiungendo che *"la ratio sottesa alla norma di legge, individuabile nella necessità di contenere l'entità della sanzione entro limiti di sostenibilità finanziaria, di fatto limita, quando non esclude, la possibilità di graduare la stessa adeguandola alle effettive responsabilità degli autori delle condotte illegittime"*. Pertanto, il Consiglio di Stato ha demandato all'Autorità di eliminare *"tale discrasia [...] in sede di ridefinizione degli importi delle sanzioni considerando il valore primario della disposizione di cui all'articolo 15 della L n. 287/90. Il provvedimento impugnato deve essere annullato nella parte relativa alla quantificazione della sanzione. L'Autorità dovrà ridefinire gli importi delle stesse alla luce delle considerazioni esposte e dando rilievo al coinvolgimento pieno, medio e lieve di ogni singola impresa coinvolta"*.

### **III. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA**

**6.** A seguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 671 del 19 gennaio 2023, l'Autorità, con decisione del 4 aprile 2023, ha avviato il procedimento per la rideterminazione delle sanzioni amministrative pecuniarie pari rispettivamente a 855.093 euro e a 1.052.422 euro irrogate a Ondulati ed Imballaggi del Friuli con il citato Provvedimento.

**7.** Nel procedimento di rideterminazione della sanzione, Ondulati ed Imballaggi del Friuli ha avuto modo di esercitare il proprio diritto di difesa, chiedendo di essere sentita in audizione<sup>2</sup>. Nel corso dell'audizione svolta il 31 maggio 2023, Ondulati ed Imballaggi del Friuli ha illustrato le proprie valutazioni in merito alla pronuncia del Consiglio di Stato sopra riportata, nonché esposto alcune osservazioni sulle concrete modalità di applicazione dei principi ivi enunciati<sup>3</sup>.

**8.** Gli Uffici hanno comunicato il termine di conclusione della fase istruttoria alla Parte in data 3 novembre 2023 (di seguito, la "lettera"). Nella medesima lettera, oltre a replicare agli argomenti eccepiti dalla Parte, sono stati forniti gli argomenti di motivazione richiesti dal Giudice ed è stata prospettata un'ulteriore riduzione della sanzione<sup>4</sup>.

**9.** Il 14 dicembre 2023 Ondulati e Imballaggi del Friuli ha trasmesso una memoria<sup>5</sup>.

### **IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE**

**10.** Ai fini della valutazione del coinvolgimento nell'intesa relativa al mercato del foglio, la Parte sottolinea che la durata della partecipazione di Ondulati ed Imballaggi del Friuli è mediana e, inoltre, evidenzia che *i)* imprese di maggiori dimensioni hanno partecipato per l'intera durata della concertazione, svolgendo un ruolo ben più rilevante e trainante per l'intesa; *ii)* la Parte è di piccole dimensioni e attiva per lo più a livello locale, soprattutto perché ubicata in un'area geografica marginale (provincia di Pordenone).

**11.** Quanto al coinvolgimento nell'intesa relativa al mercato degli imballaggi, la Parte ha sottolineato che: *i)* benché Ondulati ed Imballaggi del Friuli sia attiva prevalentemente proprio nella produzione e commercializzazione di imballaggi (70%-80% del fatturato), la durata della partecipazione all'intesa è stata ridotta; *ii)* vi è evidenza che la Società non abbia partecipato ad alcune delle riunioni che le sono state imputate; *iii)* le dichiarazioni rilasciate da un *leniency applicant* con riferimento a Ondulati ed Imballaggi del Friuli non sono corroborate da elementi probatori significativi.

**12.** Quanto alla concreta implementazione dei principi enunciati dalla sentenza di appello, la Società osserva che l'applicazione del coefficiente di gravità del 15% porta frequentemente al raggiungimento del massimo edittale, non dando il giusto peso alla durata della partecipazione della Società alle due intese, non totale in entrambi i casi. La Parte ha suggerito, al fine di garantire il principio di proporzionalità del sistema sanzionatorio, di partire dal massimo edittale del 10% per poi ridurre la sanzione in funzione degli elementi che caratterizzano il coinvolgimento di Ondulati ed Imballaggi del Friuli nelle due intese.

**13.** Inoltre, la Società sottolinea che la riduzione della sanzione del 20% ricevuta per entrambe le intese in virtù del punto 34 delle Linee Guida sulle sanzioni (anche LG sanzioni) *"in ragione della ridotta dimensione aziendale o del più limitato ambito di commercializzazione dei prodotti"* non è proporzionata alla dimensione dell'azienda, alla sua quota di mercato e alla durata della sua partecipazione all'intesa. La Società osserva in aggiunta che, a fronte di una durata della partecipazione alle due intese molto diversa (circa sette anni per il foglio e poco più di due anni per gli imballaggi), le sanzioni inflitte sono di importo piuttosto ravvicinato (rispettivamente 3,8 e 4,7 milioni di euro). La

---

<sup>2</sup> [Doc. 3.]

<sup>3</sup> [Doc. 6.]

<sup>4</sup> [Doc. 9.]

<sup>5</sup> [Doc. 10.]

Parte evidenzia, altresì, che la riduzione del 5% attribuita alla Società a titolo di circostanza attenuante per l'adozione e l'implementazione del programma di *compliance antitrust* dovrebbe essere applicata al massimo edittale, dal momento che tale riduzione verrebbe altrimenti neutralizzata e non valorizzata in maniera corretta.

**14.** A ciò la Società aggiunge che, pur non essendovi un esplicito riferimento nella sentenza n. 671 del 19 gennaio 2023, l'Autorità dovrebbe apprezzare la condotta della Società come unica e continuata tanto da determinare un'interconnessione tra le intese sanzionate, da cui discenderebbe la necessità di imporre un'unica sanzione.

**15.** Infine, la Parte afferma che le ragioni sottese all'accoglimento dell'istanza di incapacità contributiva a esito del procedimento I805, relative alla particolare situazione patrimoniale, economica e di liquidità di Ondulati e Imballaggi del Friuli - che aveva portato alla riduzione della sanzione complessivamente comminata in misura del *[omissis]*\* - dovrebbero mantenere la loro efficacia in sede di rideterminazione, essendosi formato sulle stesse un ineludibile giudicato.

## **V. VALUTAZIONI**

### **V.1. Osservazioni preliminari**

**16.** In via preliminare si devono respingere tutte le argomentazioni e le osservazioni della Parte volte a rimettere in discussione l'accertamento svolto dall'Autorità sull'esistenza delle infrazioni e sulla responsabilità della Società per le stesse.

**17.** Infatti, la sentenza di appello ha confermato nel merito l'accertamento condotto dall'Autorità, limitando le proprie censure al profilo della proporzionalità delle sanzioni irrogate alla Parte, richiedendo di adeguarle al coinvolgimento della Società nelle infrazioni accertate secondo le indicazioni fornite nella sentenza stessa.

**18.** Di conseguenza, la valutazione delle intese sotto il profilo materiale, personale e temporale non è stato oggetto di revisione da parte della sentenza di appello, così confermando pienamente il perimetro dell'accertamento e la responsabilità per le infrazioni come declinati nel Provvedimento.

**19.** Né tanto meno in questa sede possono essere rimesse in discussione le evidenze impiegate dall'Autorità per fondare l'accertamento nei confronti della Società. Il giudice amministrativo ha, infatti, ritenuto tali elementi idonei e sufficienti a provare le infrazioni in tutti i loro aspetti, nonché la responsabilità della Parte per le stesse.

**20.** Parimenti, la richiamata sentenza non ha censurato gli elementi impiegati dall'Autorità ai fini della commisurazione della sanzione e la loro quantificazione nell'ambito della definizione del trattamento sanzionatorio, bensì ha esclusivamente richiesto all'Autorità di eliminare la discrasia discendente dal rapporto tra il coefficiente di gravità applicato e il tetto previsto dall'articolo 15, comma 1-*bis*, della legge n. 287/1990, dando rilievo allo specifico coinvolgimento nelle intese da parte delle imprese interessate.

**21.** Con riferimento all'eccezione per cui l'attenuante per l'adozione del programma di *compliance* dovrebbe essere applicata dopo il calcolo della soglia di cui all'articolo 15, comma 1-*bis* della legge n. 287/1990, è bene ricordare che la sentenza di appello non ha censurato le modalità con cui sono state definite le sanzioni in applicazione delle LG dell'Autorità *per se*, bensì gli esiti ritenuti non proporzionati cui la loro implementazione ha condotto nel caso di specie.

**22.** Infine, non è possibile dare seguito alla richiesta di Parte volta all'applicazione di un'unica sanzione, considerato che il Giudice si è limitato a considerare interconnessi i mercati su cui incidono le due intese e non già ad affermarne l'identità tale da consentire la configurazione di una sanzione unitaria.

### **V.2. La rideterminazione della sanzione**

#### *a) Criteri generali*

**23.** Prima di entrare nel merito della rideterminazione delle sanzioni irrogate alla Società, va evidenziato che il procedimento di cui si discute costituisce una situazione affatto eccezionale in cui molte delle imprese coinvolte (tra cui Ondulati e Imballaggi del Friuli S.p.A.) hanno partecipato a due intese certamente distinte, ma intimamente connesse, come evidenziato dallo stesso Consiglio di Stato laddove sottolinea che *"la configurazione di un duplice illecito sia dipesa solo dalla circostanza, del tutto estrinseca rispetto all'impresa sanzionata, della mancata prova che tutti gli altri operatori economici coinvolti condividessero l'obiettivo comune"* (sentenza n. 1159 del 2 febbraio 2023).

**24.** Tale peculiare circostanza ha portato il Consiglio di Stato ad assumere una precisa posizione in merito alla proporzionalità del complessivo trattamento sanzionatorio riservato dall'Autorità alle imprese coinvolte in entrambe tali intese, tradottasi nelle indicazioni contenute nella sentenza e richiamate nei paragrafi che precedono, secondo cui - in sostanza - il cumulo delle sanzioni nel caso di specie dovrebbe essere maggiormente orientato alle *"effettive responsabilità"* della singola impresa (*i.e.* al relativo grado di partecipazione) attestandosi su importi più aderenti al limite edittale di cui all'articolo 15 della legge n. 287/1990, facendo sì che *"il loro complessivo ammontare si mantenga, comunque, superato il limite edittale del 10% del fatturato globale dell'impresa, in misura superiore ma proporzionata alla interconnessione [...] delle due diverse intese"* (sentenza n. 1159 del 2 febbraio 2023).

---

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

**25.** Il Consiglio di Stato, inoltre, riferendosi anche alle imprese che hanno partecipato a una sola delle intese accertate, ha richiesto una rivalutazione della proporzionalità delle sanzioni irrogate nel caso di specie che tenga conto dell'effettivo coinvolgimento degli autori delle condotte illecite.

**26.** Gli importi delle ammende originariamente irrogate andranno, quindi, ridefiniti per il caso di specie sulla base di tali indicazioni.

**27.** Al fine di ottemperare alle indicazioni del giudice si procederà, quindi, a rimodulare le percentuali di riduzione ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni, fermo restando che - tenuto conto di quanto osservato sopra, nonché delle argomentazioni della Parte - dovranno trovare conferma tutti gli elementi impiegati per la quantificazione della sanzione nel provvedimento di chiusura del caso I/805 (nello specifico: valore delle vendite, coefficiente di gravità, durata dell'infrazione, eventuali circostanze attenuanti o aggravanti).

**28.** In tale ottica, si ritiene utile, sulla scorta di quanto indicato dal Consiglio di Stato in alcune sentenze di appello relative al medesimo cartello<sup>6</sup>, distinguere la partecipazione delle imprese in funzione del loro coinvolgimento "pieno, medio o lieve". Questa differenziazione consentirà di modulare il trattamento sanzionatorio di ciascuna impresa in relazione alle infrazioni di cui si sia resa responsabile. In tale esercizio, tuttavia, l'Autorità terrà conto che le intese orizzontali segrete di durata protratta nel tempo rappresentano le violazioni più gravi del diritto *antitrust* e giustificano, al fine di assicurare un apprezzabile effetto deterrente, sanzioni prossime al massimo edittale o comunque particolarmente elevate in relazione al fatturato realizzato sul mercato rilevante.

**29.** Ciò posto, il parametro fondamentale per l'inclusione nei livelli di coinvolgimento "lieve" e "medio" è costituito dal fatto che alle Società sia stato riconosciuto un ruolo non primario nell'intesa e che la loro partecipazione abbia avuto un potenziale impatto minore sui mercati. Tali elementi hanno determinato - in sede di Provvedimento - l'applicazione della riduzione c.d. "soggettiva" del 20% ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni<sup>7</sup>.

**30.** Conseguentemente, ai fini della rideterminazione del trattamento sanzionatorio, si conferma il coinvolgimento "pieno" delle Società a cui - avendo esse svolto un ruolo di primario rilievo nell'intesa e alla luce del maggiore impatto potenziale sui mercati della loro partecipazione all'illecito - non è stata applicata la riduzione ex punto 34 delle LG sanzioni.

**31.** Per le Parti a cui, invece, è stata riconosciuta suddetta riduzione, il coinvolgimento nella condotta anticoncorrenziale andrà distinto tra *lieve* e *medio*.

32. Sarà quindi considerato *lieve* il coinvolgimento delle Società la cui partecipazione alle intese ha avuto una durata inferiore a tre anni oppure a cui sia stata riconosciuta una circostanza attenuante, a eccezione di quella relativa all'adozione di un programma di *compliance antitrust*. Infatti, quest'ultima attenuante viene concessa per una condotta successiva alla cessazione dell'infrazione e non è in grado di valorizzare la tipologia di partecipazione.

33. Diversamente, il coinvolgimento *medio* nella perpetrazione dell'intesa comprende quelle Società che abbiano aderito per un periodo uguale o superiore a tre anni e che non abbiano beneficiato di alcuna circostanza attenuante, escludendo per le medesime ragioni di cui sopra quella concessa in relazione ai programmi di *compliance*.

34. La Tabella n. 1 di seguito riassume la divisione in livelli di coinvolgimento.

**Tabella n. 1**

<b>Livello di coinvolgimento</b>	<b>Punto 34 Sogg.</b>	<b>Durata/attenuanti</b>
Lieve	Sì	< 3 anni o almeno una circostanza attenuante
Medio	Sì	≥ 3 anni
Pieno	No	≥ 3 anni

35. Per quanto concerne la rideterminazione della sanzione si conferma la riduzione del 20% ex punto 34 cit. alle Società rientranti nel livello lieve e medio. Inoltre, si attribuisce alle Parti classificate in tali livelli un'ulteriore deduzione ai sensi del punto 34 delle LG rispetto a quanto già riconosciuto nel Provvedimento, calcolata sulla soglia di cui all'articolo 15, comma 1-*bis*, cit., come illustrato nella seguente Tabella n. 2.

<sup>6</sup> [Cfr. Consiglio di Stato, sentenze del 19 gennaio 2023, n. 671 e del 20 gennaio 2023, nn. 688, 690, 691.]

<sup>7</sup> [Nel Provvedimento è stata attribuita una riduzione c.d. "soggettiva" per l'intesa nel mercato dei fogli a quelle imprese che "in ragione delle dimensioni delle stesse e della circostanza di non aver svolto un ruolo primario o trainante nella concertazione" (§ 508 Provvedimento), mentre per l'intesa nel mercato degli imballaggi tale riduzione è stata attribuita alle imprese per le quali "in ragione della ridotta dimensione aziendale o del più limitato ambito di commercializzazione dei prodotti, la partecipazione all'intesa ha potenzialmente avuto un impatto minore sui mercati" (§ 527 Provvedimento).]

**Tabella n. 2**

<b>Livello</b>	<b>Deduzione ex punto 34 sogg. (Prov. v.)</b>	<b>Ulteriore Deduzione (Rideterminazione)</b>	<b>Deduzione complessiva</b>
Lieve	20%	20%	40%
Medio	20%	10%	30%
Pieno	0%	0%	0%

**36.** I livelli delle riduzioni risultano congrui alla luce della gravità dell'infrazione commessa dalle imprese, essendo i cartelli tra le violazioni più gravi delle regole di concorrenza. Livelli di riduzione maggiori rischierebbero di privare la sanzione della propria forza deterrente e di vanificare la funzione di prevenzione generale e speciale del trattamento sanzionatorio per questo tipo di infrazioni di per sé molto gravi.

**37.** Infine, per le imprese che hanno partecipato ad entrambi i cartelli e a cui è stato applicato un trattamento sanzionatorio per ciascuna infrazione, la cui legittimità è stata confermata dal Consiglio di Stato, occorre procedere - seguendo le indicazioni del Giudice - con un ulteriore correttivo, al fine di assicurare la proporzionalità del complessivo trattamento sanzionatorio alla luce del cumulo delle due sanzioni irrogate.

**38.** Tale circostanza era già stata considerata dall'Autorità nel Provvedimento, dove a tali imprese era stata riconosciuta per la sola sanzione inflitta per il cartello del foglio una riduzione del 15% ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni (c.d. riduzione per elemento oggettivo). Infatti, ai §§ 509 e 510 del Provvedimento si legge: *"l'intesa di cui trattasi [n.d.r. quella nel mercato dei fogli] è caratterizzata dal fatto di riguardare un mercato, quale quello della produzione e commercializzazione del foglio in cartone ondulato, che si pone a monte della più ampia filiera che ricomprende a valle la produzione e commercializzazione di imballaggi ottenuti dalla trasformazione di detto foglio, sui quali spesso operano le stesse imprese o i medesimi gruppi societari. Ciò comporta che, ad alcuni soggetti integrati, in ragione dell'accertamento della loro partecipazione anche a un'intesa su tale secondo mercato, verranno applicate sanzioni tanto nel mercato a monte del foglio quanto nel mercato a valle degli imballaggi, con un possibile effetto di sproporzione della sanzione complessivamente comminata rispetto alla sua finalità di deterrenza. In tal senso, si ritiene opportuno applicare per tali soggetti (si tratta di Smurfit Kappa, gruppo Progest, gruppo DS Smith, gruppo Laveggia, Innova, Ondulati e Imballaggi del Friuli, Ondulato Piceno e ICOM) una riduzione percentuale del 15% del valore della sanzione applicata per l'intesa foglio"*.

**39.** Il giudice dell'appello ha, tuttavia, ritenuto non sufficiente il correttivo individuato dall'Autorità per ripristinare una corretta proporzionalità del complessivo trattamento sanzionatorio.

**40.** Si ritiene pertanto di attribuire alle imprese che ricevono un duplice trattamento sanzionatorio, per aver partecipato ad entrambi i cartelli accertati dall'Autorità con il Provvedimento, un'ulteriore riduzione del 20% sempre ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni da applicarsi sulla sanzione da irrogare per la partecipazione al cartello nel mercato degli imballaggi in cartone ondulato. Inoltre, si incrementa di un ulteriore 5% la riduzione ex punto 34 cit. già applicata sulla sanzione da irrogare per il cartello nel mercato del foglio in cartone ondulato (pari al 15%), così da pervenire anche per questa intesa ad un decremento complessivo del 20%.

**41.** Infine, allo scopo di salvaguardare l'efficace funzionamento del programma di clemenza, si applica un ulteriore decremento alle sanzioni comminate ai *leniency applicant*, ai sensi del punto 34 delle LG.

*b) La rideterminazione della sanzione di Ondulati e Imballaggi del Friuli*

**42.** Applicando la cornice valutativa sopra delineata al caso di specie, si ritiene che il livello di partecipazione di Ondulati e Imballaggi del Friuli all'infrazione relativa al mercato del foglio in cartone ondulato deve considerarsi *medio*.

**43.** Infatti, codesta Società ha ricevuto la riduzione c.d. "soggettiva" in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni per tenere conto del suo ruolo non primario o trainante e la sua partecipazione all'intesa illecita è stata pari a 7,38 anni.

**44.** Di conseguenza, la c.d. riduzione per elemento "soggettivo" del 20% - come già riconosciuta nel Provvedimento ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni - deve essere incrementata di un ulteriore 10%. Si incrementa del 5% la riduzione del 15% già attribuita a Ondulati e Imballaggi del Friuli ai sensi del citato punto 34 per il c.d. "elemento oggettivo".

**45.** Pertanto, all'esito della rideterminazione, la sanzione da comminare a Ondulati e Imballaggi del Friuli S.p.A. per la partecipazione al cartello nel mercato della produzione e vendita di fogli in cartone ondulato risulta pari a 2.989.834 euro, così calcolata: 5.979.669 euro (soglia ex articolo 15, comma 1-bis) - 2.989.835 euro (riduzione del 50% ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni).

**46.** Per quanto riguarda il livello di partecipazione di Ondulati e Imballaggi del Friuli all'infrazione relativa al mercato degli imballaggi in cartone ondulato deve considerarsi *lieve*.

**47.** Infatti, codesta Società ha ricevuto la riduzione c.d. "soggettiva" in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni per tenere conto del suo ruolo non primario o trainante e la sua partecipazione è stata pari a 2,36 anni.

**48.** Di conseguenza, la c.d. riduzione per elemento "soggettivo" del 20% - come già riconosciuta nel Provvedimento ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni - deve essere incrementata di un ulteriore 20%.

**49.** Inoltre, partendo dalla soglia di cui all'articolo 15, comma 1-*bis*, della legge. n. 287/1990, si deve ridurre la sanzione del 20% per il citato elemento "oggettivo" ex punto 34 delle Linee Guida da attribuire ex *novo* a Ondulati e Imballaggi del Friuli, al fine di tenere conto delle osservazioni svolte dal Giudice con riferimento al cumulo delle sanzioni. Ciò conduce a una riduzione complessiva del 60% della sanzione.

**50.** Pertanto, all'esito della rideterminazione, la sanzione da applicare a Ondulati e Imballaggi del Friuli S.p.A. per l'infrazione ascritta con il provvedimento dell'Autorità del 17 luglio 2019 n. 2784 per la partecipazione al cartello nel mercato della produzione e vendita di imballaggi in cartone ondulato risulta pari a 2.391.867 euro, così calcolata: 5.979.669 euro (soglia ex articolo 15, comma 1-*bis*) - 3.587.802 euro (riduzione del 60% ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni).

**51.** Gli importi delle due sanzioni nel mercato della produzione e della vendita di fogli e di imballaggi di cartone ondulato incidono misura pari rispettivamente al 1,4% e al 1,8% rispetto al fatturato globale realizzato dall'impresa nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida. A riguardo si richiama la citata sentenza del Consiglio di Stato nella parte in cui afferma, con riferimento alle ipotesi in cui l'impresa sia stata sanzionata per la partecipazione ad entrambi i cartelli, che in sede di rideterminazione da parte dell'Autorità il complessivo ammontare delle sanzioni si deve mantenere "*comunque, superato il limite edittale del 10% del fatturato globale dell'impresa, in misura superiore ma proporzionata alla interconnessione [...] delle due diverse intese*".

**52.** Infine, si osserva che le sanzioni così ridefinite risultano superiori a quelle già complessivamente comminate all'esito dell'accoglimento dell'istanza di incapacità contributiva. Pertanto, alla luce di quanto richiesto dalla Parte, si rideterminano le sanzioni in misura pari a quanto irrogato all'esito del provvedimento finale.

**53.** In conclusione, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato, si ritiene di procedere a rideterminare la sanzione per la partecipazione al cartello nel mercato della produzione e vendita di fogli in cartone ondulato nell'importo di 855.093 euro e la sanzione per la partecipazione al cartello nel mercato della produzione e vendita di imballaggi in cartone ondulato nell'importo di 1.052.422 euro.

Tutto ciò premesso e considerato;

RITENUTO, pertanto, di dover procedere, in ottemperanza alla citata sentenza del Consiglio di Stato, a rideterminare la sanzione da irrogare a Ondulati e Imballaggi del Friuli S.p.A. per la violazione accertata nel mercato della produzione e vendita di fogli in cartone ondulato nell'importo di 855.093 euro (ottocentocinquantacinquemilanovantatre euro) e la sanzione da irrogare a Ondulati e Imballaggi del Friuli S.p.A. per la violazione accertata nel mercato della produzione e vendita di imballaggi in cartone ondulato nell'importo di 1.052.422 euro (unmilionequantaduemilaquattrocentoventidue euro);

#### DELIBERA

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società Ondulati e Imballaggi del Friuli S.p.A. per i comportamenti nel mercato della produzione e vendita di fogli in cartone ondulato alla stessa ascritti nel provvedimento dell'Autorità n. 27849 del 17 luglio 2019, viene rideterminata nella misura di 855.093 € (ottocentocinquantacinquemilanovantatre euro), e che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società Ondulati e Imballaggi del Friuli S.p.A. per i comportamenti nel mercato della produzione e vendita degli imballaggi in cartone ondulato alla stessa ascritti nel provvedimento dell'Autorità n. 27849 del 17 luglio 2019, viene rideterminata nella misura di 1.052.422 € (unmilionequantaduemilaquattrocentoventidue euro).

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di comunicazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del Provvedimento stesso.

Il presente provvedimento sarà notificato al soggetto interessato e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*