

1805F - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE ONDULATO PICENO

Provvedimento n. 31073

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 Ondulato Piceno S.r.l. 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., Ondulati ed Imballaggi del Friuli S.p.A., ICOM S.p.A., Ondulati del Savio S.r.l., nonché l'associazione di categoria Gruppo Italiano Fabbricanti 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 Ondulato Piceno S.r.l. 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., Ondulati ed Imballaggi del Friuli 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., MS Packaging S.r.l., Trevikart S.r.l., Ondulati Maranello S.p.A., nonché l'associazione di categoria Gruppo Italiano Fabbricanti 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, Ondulato Piceno S.r.l. è stata sanzionata per 3.674.075 euro (per l'intesa nel mercato dei fogli in cartone ondulato) e per 4.228.903 euro (per l'intesa nel mercato degli imballaggi in cartone ondulato);

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, del 27 gennaio 2023, n. 949 (di seguito anche la sentenza), con cui, in parziale accoglimento del ricorso proposto da Ondulato Piceno S.r.l. per la riforma della sentenza del TAR del Lazio, Sez. I, n. 6079/2021, è stato annullato il Provvedimento nella sola parte relativa alla determinazione della sanzione disposta a carico di Ondulato Piceno S.r.l.;

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 il cui effetto non può essere sostanzialmente neutralizzato in applicazione di una disciplina attuativa suscettibile di sterilizzarne la ratio che deve essere volta alla personalizzazione della sanzione secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza incentrati sulla valutazione di tutte le circostanze del caso concreto";

VISTO il proprio provvedimento del 4 aprile 2023, n. 30587, con cui è stato avviato il procedimento I/805F, volto alla rideterminazione delle sanzioni nei confronti della società Ondulato Piceno S.r.l.;

VISTO E CONSIDERATO quanto rilevato da Ondulato Piceno S.r.l. nell'audizione davanti agli Uffici del 31 maggio 2023;

VISTO il proprio provvedimento del 17 ottobre 2023, n. 30820 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 Ondulato Piceno S.r.l., 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/805F;

VISTA E CONSIDERATA la memoria di Ondulato Piceno S.r.l. pervenuta l'11 dicembre 2023;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LA PARTE

1. Ondulato Piceno S.r.l. (nel seguito anche "Ondulato Piceno", la "Parte" o la "Società") è una società attiva nella produzione e commercializzazione di cartone ondulato e di imballaggi in cartone ondulato. Al tempo della constatazione dell'infrazione la Società faceva parte del gruppo Borgioni¹. Il fatturato di Ondulato Piceno è stato pari, nel 2018, a circa 57 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 Ondulato Piceno S.r.l. 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., Ondulati ed Imballaggi del Friuli S.p.A., ICOM S.p.A., Ondulati del Savio S.r.l., nonché l'associazione di categoria Gruppo Italiano Fabbrianti 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 Ondulato Piceno S.r.l. 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., Ondulati ed Imballaggi del Friuli 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., MS Packaging S.r.l., Trevikart S.r.l., Ondulati Maranello S.p.A., nonché l'associazione di categoria Gruppo Italiano Fabbrianti 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.

¹ [In particolare, il capitale sociale di Ondulato Piceno era detenuto, con una quota pari al 99,95%, da Borgioni Packaging Group Società per Azioni, mentre la restante quota dello 0,05% era detenuta da Maurizio Borgioni.]

4. In particolare, Ondulato Piceno S.r.l. è stata destinataria delle sanzioni pecuniarie amministrative pari a 3.674.075 euro e 4.228.903 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.

5. Con sentenza n. 949 del 27 gennaio 2023, il Consiglio di Stato ha annullato parzialmente il citato Provvedimento nella sola parte relativa alla quantificazione della sanzione disposta a carico di Ondulato Piceno S.r.l. 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 cui effetto non può essere sostanzialmente neutralizzato in applicazione di una disciplina attuativa suscettibile di sterilizzarne la ratio che deve essere volta alla personalizzazione della sanzione secondo criteri di proporzionalità ed adeguatezza incentrati sulla valutazione di tutte le circostanze del caso concreto"*.

III. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

6. A seguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 949 del 27 gennaio 2023, l'Autorità, con decisione del 4 aprile 2023, ha avviato il procedimento per la rideterminazione delle sanzioni amministrative pecuniarie pari rispettivamente a 3.674.075 euro e a 4.228.903 euro irrogate a Ondulato Piceno con il citato Provvedimento.

7. Nel procedimento di rideterminazione della sanzione, la Società ha avuto modo di esercitare il proprio diritto di difesa, chiedendo di essere sentita in audizione². Nel corso dell'audizione svolta il 31 maggio 2023, Ondulato Piceno S.r.l. 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 enunciati³. La Parte ha, altresì, esposto le proprie difese nell'ambito di una memoria istruttoria ricevuta in data 27 giugno 2023⁴.

8. Gli Uffici hanno trasmesso una lettera in cui veniva comunicato il termine di conclusione della fase istruttoria alla Parte in data 3 novembre 2023 (di seguito anche 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 sanzione⁵.

9. L'11 dicembre 2023 Ondulato Piceno ha trasmesso una memoria⁶.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

10. Nelle proprie difese Ondulato Piceno afferma, in relazione al proprio grado di coinvolgimento nell'intesa nel mercato dei fogli, che *i)* la partecipazione della Società risulterebbe accertata solo in relazione ad alcune riunioni di uno dei tavoli regionali, ovvero quello relativo a Umbria/Marche; *ii)* non vi sarebbe traccia nel Provvedimento di un suo contributo attivo nella definizione del c.d. "listino", né in altre attività collegate all'intesa (monitoraggio prezzi, fermi programmati di impianti, scambio di informazioni in ambito GIFCO, etc.). Tali elementi, secondo la Parte, prefigurerebbero un ruolo marginale di Ondulato Piceno nell'intesa nel mercato dei fogli.

11. Ondulato Piceno aveva suggerito di distinguere il ruolo delle imprese partecipanti all'intesa nel mercato dei fogli in tre fasce in base alla durata e alla gravità dei comportamenti a ciascuna di esse imputati. Secondo la Parte, Ondulato Piceno dovrebbe collocarsi nella fascia inclusiva delle imprese coinvolte in misura minore in virtù del ruolo di secondo piano o addirittura marginale nell'intesa.

12. In relazione ai criteri comunicati nella lettera per la classificazione del grado di coinvolgimento nell'intesa relativa ai fogli in cartone ondulato la Parte non ritiene giustificata l'attribuzione di un grado di coinvolgimento *"lieve"* sulla base del riconoscimento di una circostanza attenuante, dal momento che ciò non avrebbe fondamento normativo e non rifletterebbe il grado di effettivo coinvolgimento nell'illecito contestato.

13. Inoltre, il criterio proposto dagli Uffici sarebbe troppo rigido in quanto non consentirebbe una sufficiente diversificazione dei livelli di coinvolgimento delle diverse imprese che non ricadono nel livello di coinvolgimento *"pieno"*, mentre l'indicazione di una forchetta di riduzione variabile (tra il 10% e il 20%) sarebbe idonea a consentire una

² [Doc. 3.]

³ [Doc. 5.]

⁴ [Doc. 6.]

⁵ [Doc. 9.]

⁶ [Doc. 10.]

diversificazione in funzione dell'apprezzamento di tutte le circostanze del caso concreto. Secondo la Parte tale riduzione avrebbe dovuto essere massima per Ondulato Piceno, proprio alla luce del suo ruolo marginale nell'intesa nel mercato dei fogli.

14. In secondo luogo, la Società ribadisce la mancanza di proporzionalità tra le sanzioni proposte dagli Uffici per i due illeciti, posto che nonostante la partecipazione di Ondulato Piceno all'intesa imballaggi sia durata solo un anno e quattro mesi e, in ragione di ciò, il suo coinvolgimento nell'illecito sia stato considerato *"/ieve"*, la sanzione proposta risulta di poco inferiore a quella prevista per l'intesa fogli.

15. Inoltre, la mancanza di proporzionalità in termini percentuali tra le due sanzioni rileverebbe anche sul piano della durata della partecipazione della Società alle due intese. Infatti, se la partecipazione di Ondulato Piceno all'intesa imballaggi ha avuto una durata pari a 1/10 di quella relativa ai fogli (un anno e quattro mesi a fronte di undici anni), la sanzione irrogata alla Parte per l'intesa relativa agli imballaggi dovrebbe rispecchiare tale proporzione e risultare pari (o, comunque, di poco superiore) a 1/10 di quella comminata per la sua partecipazione all'intesa relativa ai fogli; mentre il rapporto tra le due sanzioni, per come attualmente calcolate dagli Uffici, è quasi di otto (imballaggi) a dieci (fogli).

16. Ondulato Piceno chiede dunque di ridurre drasticamente, rispetto alla proposta degli Uffici, l'importo della sanzione relativa all'intesa nel mercato degli imballaggi in cartone ondulato, in modo tale da renderla proporzionata alla sanzione proposta per l'intesa nel mercato dei fogli.

17. Infine, Ondulato Piceno ha rappresentato che nei suoi confronti sono state avviate azioni di risarcimento del danno *antitrust* da parte dei clienti delle quali dovrà farsi carico.

V. VALUTAZIONI

V.1. Osservazioni preliminari

18. 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.

19. 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 stessa decisione.

20. Di conseguenza, l'accertamento 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.

21. 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.

22. Parimenti, la richiamata sentenza non ha censurato gli elementi impiegati dall'Autorità ai fini della commisurazione delle sanzioni e la loro quantificazione nell'ambito della definizione del trattamento sanzionatorio, bensì ha esclusivamente richiesto all'Autorità di rideterminare l'entità delle due sanzioni in osservanza del principio di proporzionalità.

23. Per quanto riguarda l'asserita mancanza di proporzionalità tra le sanzioni proposte per l'intesa nel mercato dei fogli e degli imballaggi, si osserva che tale profilo non è meritevole di esame nella presente sede, posto che si tratta di due condotte distinte, le cui specifiche circostanze del caso concreto vanno quindi esaminate partitamente, tanto che le valutazioni del Giudice sul rapporto tra le due sanzioni concernono esclusivamente il complessivo superamento del massimo edittale, alla luce della interconnessione tra i mercati, e non anche, quindi, la verifica di una proporzionalità interna tra gli importi sanzionatori comminati.

24. Infine, si osserva che la circostanza che siano state promosse azioni civili di risarcimento del danno *antitrust* nei confronti della Società non ha alcuna rilevanza in questa sede.

25. Infatti, pur svolgendo il *public* e il *private enforcement* funzioni complementari e sinergiche nell'assicurare l'effetto utile delle disposizioni nazionali ed europee in materia di concorrenza, i due plessi normativi perseguono finalità distinte all'interno dell'ordinamento. L'enforcement di competenza dell'Autorità mira infatti a salvaguardare l'interesse pubblico, proteggendo il processo concorrenziale rispetto a condotte delle imprese/associazioni di imprese idonee a falsare il funzionamento dei mercati. La sanzione amministrativa pecuniaria irrogata dall'Autorità è uno strumento punitivo e deterrente, così assolvendo sia una funzione di prevenzione speciale nei confronti dell'impresa artefice dell'infrazione affinché non incorra in futuro in violazione delle regole di concorrenza, sia una funzione di prevenzione generale nei confronti di tutte le altre imprese, affinché conoscano le conseguenze derivanti dall'infrazione delle regole *antitrust*.

26. Diversamente l'enforcement privato, ossia l'azione di risarcimento del danno che il privato fa valere dinnanzi al giudice civile a presidio del proprio diritto soggettivo leso dalla condotta anticoncorrenziale, assolve una funzione compensatoria del danno patrimoniale subito dai soggetti (individui e/o imprese clienti/concorrenti) incisi dalle condotte anticoncorrenziali.

27. Pertanto, la distinta natura e le diverse finalità perseguite consentono di affermare l'autonomia dei due rimedi, tale da escludere la rilevanza dell'esperimento di rimedi civilistici in corso ai fini della rideterminazione della sanzione.

V.2. La rideterminazione della sanzione

a) Criteri generali

28. 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 Ondulato Piceno S.r.l.) 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).

29. 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 appena citata 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"*.

30. 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 illegittime.

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

32. 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).

33. In tale ottica, si ritiene utile, sulla scorta di quanto indicato dal Consiglio di Stato in alcune sentenze di appello relative al medesimo cartello⁷, 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.

34. 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 sanzioni⁸.

35. 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.

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

37. 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.

38. 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*.

⁷ [Cfr. Consiglio di Stato, sentenze del 19 gennaio 2023, n. 671 e del 20 gennaio 2023, nn. 688, 690, 691.]

⁸ [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).]

39. Sul punto, non può essere accolta l'argomentazione della Parte secondo cui il riconoscimento di una circostanza attenuante non potrebbe essere utilizzato nella valutazione del grado di coinvolgimento nell'intesa. Ciò in quanto il riconoscimento di tale circostanza in sede sanzionatoria - così come una partecipazione per un periodo di tempo relativamente breve - appare un elemento atto a prefigurare un grado di coinvolgimento "lieve" all'intesa.

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

Tabella n. 1

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

41. 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.

Tabella n. 2

Livello	Deduzione ex punto 34 sogg. (Provv.)	Ulteriore Deduzione (Rideterminazione)	Deduzione complessiva
Lieve	20%	20%	40%
Medio	20%	10%	30%
Pieno	0%	0%	0%

42. 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.

43. A tal proposito, non è condivisibile la proposta della Parte di indicare una forchetta di riduzione (tra il 10% e il 20%) all'interno di una medesima fascia in quanto la diversificazione tra le varie posizioni delle imprese in base alle specifiche circostanze del caso concreto è già adeguatamente perseguita dalla ripartizione in tre classi che rispecchiano il livello di coinvolgimento "pieno, medio o lieve", come richiesto dallo stesso Consiglio di Stato in pronunce che, pur essendo relative ad altre Società coinvolte nelle intese (v. *supra*), implicano un'applicazione generale al fine di rendere coerenti le varie rideterminazioni sanzionatorie.

44. Infine, per le imprese che hanno partecipato a 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.

45. 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".

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

47. Si ritiene pertanto di attribuire alle imprese che ricevono un duplice trattamento sanzionatorio, per aver partecipato a 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 a un decremento complessivo del 20%.

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

b) La rideterminazione della sanzione di Ondulato Piceno

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

50. Infatti, codesta Società ha ricevuto la riduzione c.d. "soggettiva" in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni in considerazione del ruolo non primario o trainante e ha partecipato all'intesa illecita per un periodo di tempo consistente (11,45 anni).

51. 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%. Per le ragioni sopra esposte si incrementa del 5% la riduzione del 15% già attribuita a Ondulato Piceno ai sensi del punto 34 LG sanzioni per il c.d. "elemento oggettivo".

52. Pertanto, all'esito della rideterminazione, la sanzione da applicare a Ondulato Piceno S.r.l. per la partecipazione al cartello nel mercato della produzione e vendita di fogli in cartone ondulato risulta pari a 2.826.211 euro, così calcolata: 5.652.423 (soglia ex articolo 15, comma 1-bis) - 2.826.212 (riduzione del 50% ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni).

53. Per quanto riguarda il livello di partecipazione di Ondulato Piceno all'infrazione relativa al mercato degli imballaggi in cartone ondulato deve considerarsi *lieve*.

54. Infatti, codesta Società ha ricevuto la riduzione c.d. "soggettiva" in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni in considerazione del ruolo depotenziato e di minore rilievo strategico, e la sua partecipazione a detta intesa è inferiore a tre anni.

55. Di conseguenza, la riduzione del 20%, già riconosciuta ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni (c.d. riduzione per elemento "soggettivo") nel Provvedimento, deve essere incrementata di un ulteriore 20%, portando così la riduzione ex punto 34 LG sanzioni c.d. "soggettiva" al 40%.

56. A tale riduzione si deve altresì aggiungere la riduzione del 20% per l'elemento "oggettivo" da attribuire *ex novo* a Ondulato Piceno S.r.l., ai sensi del punto 34 LG, al fine di rafforzare la proporzionalità del trattamento sanzionatorio in ragione del cumulo delle sanzioni.

57. Pertanto, all'esito della rideterminazione, la sanzione da applicare a Ondulato Piceno S.r.l. 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 2.114.452 euro, così calcolata: 5.286.129 (sanzione definita nel Provvedimento prima della riduzione ex punto 34) - 3.171.677 (riduzione del 60% ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni).

58. Gli importi delle due sanzioni nel mercato della produzione e della vendita di fogli e di imballaggi di cartone ondulato incidono nella misura pari rispettivamente al 5% e al 3,7% rispetto al fatturato complessivo della Società, risultando così - anche complessivamente considerate - inferiori al limite edittale del 10%.

59. 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 2.826.211 euro e la sanzione per la partecipazione al cartello nel mercato della produzione e vendita di imballaggi in cartone ondulato nell'importo di 2.114.452 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 Ondulato Piceno S.r.l. per la violazione accertata nel mercato della produzione e vendita di fogli in cartone ondulato nell'importo di 2.826.211 euro (duemilioniottocentoventiseimiladuecentoundici euro) e la sanzione da irrogare a Ondulato Piceno S.r.l. per la violazione accertata nel mercato della produzione e vendita di imballaggi in cartone ondulato nell'importo di 2.114.452 euro (duemilionicentoquattordicimilaquattrocentocinquantadue euro);

DELIBERA

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società Ondulato Piceno S.r.l. 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 2.826.211 €

(duemilionioctocentoventiseimiladuecentoundici euro), e che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società Ondulato Piceno S.r.l. 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 2.114.452 € (duemilionicentoquattordicimilaquattrocentocinquantaquattro euro).

La sanzione amministrativa pecuniaria e gli interessi corrispettivi ex articolo 1282 c.c., calcolati nella misura del tasso legale a decorrere dalla data di scadenza originaria del pagamento della sanzione e fino alla data di pubblicazione della richiamata sentenza del Consiglio di Stato n. 949/2023, devono essere pagati entro il termine di trenta giorni dalla notifica del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet* www.agenziaentrate.gov.it. Il pagamento può essere effettuato, per gli operatori aventi sede legale all'estero, tramite bonifico (in euro), a favore del Bilancio dello Stato, utilizzando il codice IBAN IT04A0100003245348018359214 (codice BIC: BITAITRRENT), che corrisponde alla terna contabile 18/3592/14.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

In mancanza di pagamento della sanzione entro la stessa data, per il periodo di ritardo inferiore ad un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/1981, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione. In tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

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