



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

# Bollettino

Settimanale

Anno XXXIV - n. 10

**Publicato sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it)  
11 marzo 2024**



## SOMMARIO

<b>INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE</b>	<b>5</b>
<b>I805B - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE SMURFIT KAPPA ITALIA</b>	
<i>Provvedimento n. 31069</i>	5
<b>I805C - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE ICOM</b>	
<i>Provvedimento n. 31070</i>	19
<b>I805D - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE ONDULATI NORDEST</b>	
<i>Provvedimento n. 31071</i>	31
<b>I805E - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/ RIDETERMINAZIONE SANZIONE ONDULATI E IMBALLAGGI DEL FRIULI</b>	
<i>Provvedimento n. 31072</i>	42
<b>I805F - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE ONDULATO PICENO</b>	
<i>Provvedimento n. 31073</i>	54
<b>I805G - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE SCATOLIFICIO IDEALKART</b>	
<i>Provvedimento n. 31074</i>	67
<b>I805H - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE IMBALLAGGI PIEMONTESE</b>	
<i>Provvedimento n. 31075</i>	77
<b>I805I - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE ADDA ONDULATI</b>	
<i>Provvedimento n. 31076</i>	79
<b>I805L - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE ICO</b>	
<i>Provvedimento n. 31077</i>	88
<b>I805M - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE SANDRA</b>	
<i>Provvedimento n. 31078</i>	101
<b>I805N - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE ONDULATI DEL SAVIO</b>	
<i>Provvedimento n. 31079</i>	112
<b>I805O - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE GRIMALDI</b>	
<i>Provvedimento n. 31080</i>	125
<b>I805P - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE SAICA PACK ITALIA</b>	
<i>Provvedimento n. 31081</i>	135
<b>I805Q - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE TOPPAZZINI</b>	
<i>Provvedimento n. 31082</i>	146
<b>I805R - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE MAURO BENEDETTI</b>	
<i>Provvedimento n. 31083</i>	157
<b>I805S - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE INTERNATIONAL PAPER ITALIA</b>	
<i>Provvedimento n. 31084</i>	168
<b>I805T - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE GRUPPO PRO-GEST (PRO-GEST, CARTONSTRONG ITALIA, ONDULATI MARANELLO, ONDULATO TREVIGIANO, PLURIONDA, TRAVILKART)</b>	
<i>Provvedimento n. 31085</i>	179

<b>I805U - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE INNOVA GROUP E INNOVA GROUP STABILIMENTO DI CAINO</b>	
<i>Provvedimento n. 31086</i>	194
<b>OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE</b>	208
<b>C12605 - ITALGAS/ACQUA CAMPANIA</b>	
<i>Provvedimento n. 31068</i>	208
<b>ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA</b>	213
<b>AS1945 - COMUNE DI CHIETI - RINNOVO AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE TRIBUTI</b>	213
<b>AS1946 - COMUNE DI NAPOLI - RICOGNIZIONE SPL 2023</b>	221
<b>AS1947 - AUTORITÀ IDRICA PUGLIESE - RICOGNIZIONE SPL 2023</b>	225
<b>AS1948 - PROVINCIA DI VERONA - RICOGNIZIONE SPL 2023</b>	228
<b>AS1949 - COMUNE DI FIRENZE - EROGAZIONE DEL SERVIZIO TAXI</b>	231
<b>AS1950 - COMUNE DI PALERMO - EROGAZIONE DEL SERVIZIO TAXI</b>	233
<b>PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE</b>	236
<b>PS12573 - CENTRO DI MEDICINA-APPLICAZIONE DI COSTI AGGIUNTIVI</b>	
<i>Provvedimento n. 31087</i>	236
<b>PS12700 - MÉTIS-SOLLECITI DI PAGAMENTO</b>	
<i>Avviso di avvio di procedimento istruttorio</i>	242
<b>VARIE</b>	251
<b>RIVALUTAZIONE SOGLIE FATTURATO EX ART.16, COMMA 1, DELLA LEGGE N.287/90</b>	
<i>Provvedimento n. 31088</i>	251

## INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

### **I805B - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE SMURFIT KAPPA ITALIA**

*Provvedimento n. 31069*

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 Smurfit Kappa Italia 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., Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l., Adda Ondulati S.p.A., Imballaggi Piemontesi S.r.l., Ondulati Nordest S.p.A., Ondulati ed Imballaggi del Friuli 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 Smurfit Kappa Italia S.p.A. e le società 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., 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.;

VISTO che, per la partecipazione alle sopra richiamate intese, Smurfit Kappa Italia S.p.A. è stata sanzionata per 57.108.031 euro (per l'intesa nel mercato dei fogli in cartone ondulato) e per 67.185.919 euro (per l'intesa nel mercato degli imballaggi in cartone ondulato);

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, del 2 febbraio 2023, n. 1159 (di seguito anche la "sentenza"), con cui, in parziale accoglimento del ricorso proposto da Smurfit Kappa Italia S.p.A. per la riforma della sentenza del TAR del Lazio, Sez. I, n. 6087/2021, è stato annullato il Provvedimento nella sola parte relativa alla determinazione della sanzione disposta a carico di Smurfit Kappa Italia S.p.A.;

VISTA, in particolare, la parte motiva della sentenza nella quale 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 inoltre che, nella medesima sentenza, il Consiglio di Stato ricorda come la sanzione *"in coerenza con la finalità che le è propria, dev'essere idonea a fungere da strumento di deterrenza rispetto alla commissione di condotte collusive, ma al contempo dev'essere essere proporzionata all'illecito addebitato, in modo da evitare che diritti fondamentali, anche economici, vengano sacrificati da aggressioni sproporzionate e non giustificate. La quantificazione della pena pecuniaria dovrà, quindi, avvenire sulla base di un equo bilanciamento tra l'interesse perseguito con l'applicazione della misura sanzionatoria e l'oppressione della sfera soggettiva e personale del destinatario della stessa"*;

VISTO che, sempre nella richiamata sentenza, in ragione della natura interconnessa dei mercati su cui ha inciso la condotta anticoncorrenziale, il Consiglio di Stato ha altresì affermato che *"il criterio di calcolo della sanzione basato sul c.d. cumulo materiale, connotato da un certo automatismo, se*

*generalmente adottabile, non risulti conforme al principio di proporzionalità, quanto meno nei casi come quello di specie”, ritenendo che “in tali casi, l’istituto penalistico della continuazione, pur non direttamente applicabile alle sanzioni antitrust, debba comunque orientare l’azione dell’Autorità nel determinare in concreto la pena applicabile (restando il cumulo materiale il limite massimo - fra l’altro più favorevole del limite penalistico - ma operando un aumento proporzionato sul richiamato massimo del 10%)” e stabilendo pertanto che “l’Autorità dovrà procedere a rideterminare l’entità delle due sanzioni in osservanza dell’enunciato principio, 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 all’interconnessione - puramente soggettiva - ossia relativa al solo elemento psicologico della Smurfit - non tale da integrare il piano d’insieme - delle due diverse intese”;*

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’art. 15 della L n. 287/90*”;

VISTO il proprio provvedimento del 4 aprile 2023, n. 30583, con cui è stato avviato il procedimento I/805B, volto alla rideterminazione delle sanzioni nei confronti della società Smurfit Kappa Italia S.p.A.;

VISTO E CONSIDERATO quanto rilevato da Smurfit Kappa Italia S.p.A. nell’audizione davanti agli Uffici del 17 maggio 2023;

VISTO il proprio provvedimento del 17 ottobre 2023, n. 30816, 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 Smurfit Kappa Italia 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/805B;

VISTA E CONSIDERATA la memoria di Smurfit Kappa Italia S.p.A. pervenuta il 15 dicembre 2023;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LA PARTE**

1. Smurfit Kappa Italia S.p.A. (di seguito anche “Smurfit Kappa”, la “Parte” o la “Società”) è una società che svolge, tra le altre, le attività di produzione e commercializzazione di fogli e imballaggi in cartone ondulato. Al tempo della contestazione dell’infrazione, la Parte era controllata interamente da Smurfit Kappa Europe BV, parte del gruppo irlandese Smurfit Kappa. Nel 2018, il fatturato di Smurfit Kappa è stato pari a circa 672 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 Smurfit Kappa Italia 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., Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l., Adda Ondulati S.p.A., Imballaggi Piemontesi S.r.l., Ondulati Nordest S.p.A., Ondulati ed Imballaggi del Friuli 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 la Parte e le società 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., 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, Smurfit Kappa Italia S.p.A. è stata destinataria delle sanzioni pecuniarie amministrative pari a 57.108.031 euro e 67.185.919 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. 1159 del 2 febbraio 2023, il Consiglio di Stato ha annullato parzialmente il citato Provvedimento nella sola parte relativa alla quantificazione della sanzione disposta a carico di Smurfit Kappa S.p.A. Nello specifico, il giudice di appello ha ritenuto, con riferimento al coefficiente di gravità, 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 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”. Il giudice di appello ha ritenuto inoltre che “deve ritenersi che il criterio di calcolo della sanzione basato sul c.d. cumulo materiale, connotato da un certo automatismo, se generalmente adottabile, non risulti conforme al principio di proporzionalità, quantomeno nei casi, come quello di specie, nei quali la condotta addebitata, incidente su mercati tra loro interconnessi, sia riguardabile come continuata (a parte subiecti), e 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. E invero, ritiene il Collegio, che in tali casi, l’istituto penalistico della continuazione, pur non direttamente applicabile alle sanzioni antitrust, debba, comunque orientare l’azione dell’Autorità nel determinare in concreto la pena pecuniaria applicabile (restando il cumulo materiale il limite massimo - fra l’altro più favorevole del limite penalistico - ma operando un aumento proporzionato sul richiamato massimo del 10%)”. 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’art. 15 della L n. 287/90”.

### III. L’ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

6. A seguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 1159 del 2 febbraio 2023, l’Autorità, con decisione del 4 aprile 2023, ha avviato il procedimento per la rideterminazione delle sanzioni amministrative pecuniarie pari, rispettivamente, a 57.108.031 euro e a 67.185.919 euro irrogate a Smurfit Kappa con il citato Provvedimento.

7. Nel procedimento di rideterminazione della sanzione, Smurfit Kappa ha avuto modo di esercitare il proprio diritto di difesa, chiedendo di essere sentita in audizione<sup>1</sup>. Nel corso dell’audizione svolta il 17 maggio 2023, Smurfit Kappa 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>2</sup>.

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, 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>3</sup>.

9. Il 15 dicembre 2023 Smurfit Kappa ha trasmesso una memoria<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Doc. 3.

<sup>2</sup> Doc. 6.

<sup>3</sup> Doc. 11.

<sup>4</sup> Doc. 12.

#### IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

**10.** La Parte afferma che, diversamente da quanto rappresentato dagli Uffici, l'accoglimento del motivo del ricorso in appello da parte del Consiglio di Stato, concernente la violazione del principio di proporzionalità, implicherebbe che tutti gli argomenti sviluppati nel suddetto motivo debbano ritenersi "assorbiti" anche se non espressamente menzionati nella sentenza e che, dunque, tutti gli elementi impiegati dall'Autorità ai fini della commisurazione delle sanzioni debbano essere singolarmente presi nuovamente in considerazione ai fini della rideterminazione della sanzione.

**11.** A tal proposito, la Parte evidenzia: *i*) di non aver partecipato a otto riunioni di vertice su tredici né ai tavoli regionali di Piemonte e Lombardia e, dopo il 2006, a quelli di Umbria e Marche; *ii*) l'inesistenza di prove circa il suo coinvolgimento attivo nel tavolo del Veneto e, per gli anni tra il 2005 e il 2012, di continuazione della partecipazione all'intesa imballaggi, né degli effetti anticoncorrenziali delle due intese *iii*) che il 35% della vendita del foglio prescindeva dal "Listino 2004" e il 40% delle vendite di imballaggi era legato a contratti di lunga durata con prezzi indicizzati, implicando una scarsissima incidenza delle condotte nella politica commerciale della Società; *iv*) che non vi è evidenza dell'effettiva realizzazione delle condotte anticompetitive da parte della Società, anche in virtù dell'applicazione in Italia di politiche di prezzo aggressive sia a monte che a valle e del fatto che le riunioni si inserivano all'interno di uno scenario altamente concorrenziale; *v*) la dimostrata inaffidabilità delle dichiarazioni rese da alcuni *leniency applicant*.

**12.** Inoltre, la Parte ritiene che la circostanza aggravante connessa al ruolo particolarmente attivo di Smurfit Kappa sia in termini di istigazione all'adesione da parte delle altre imprese sia di organizzazione delle riunioni non possa ritenersi confermata anche perché oggetto di una specifica censura nel ricorso per revocazione *ex* articolo 395 n. 4 c.p.c. promosso dinanzi al Consiglio di Stato<sup>5</sup>.

**13.** Quanto alla concreta implementazione dei principi enunciati dalla sentenza di appello, la Società ha osservato come, benché in quest'ultima venga ribadita l'esistenza di due distinte intese e, dunque, di due distinte sanzioni, il Consiglio di Stato ha accolto la censura relativa alla non proporzionalità del cumulo materiale e, per la prima volta, ha precisato come l'azione dell'Autorità nella determinazione della sanzione debba essere orientata dall'istituto penalistico della continuazione.

**14.** Il Consiglio di Stato avrebbe inoltre, secondo la Parte, superato il precedente orientamento giurisprudenziale, segnalando un problema di sistema dovuto al fatto che il sistematico superamento della soglia del 10% e la riconduzione delle sanzioni al massimo edittale impediscono di personalizzare la sanzione all'interno dell'intervallo 0-10% e, dunque, di rispettare il principio di proporzionalità previsto dalle Linee Guida in materia di sanzioni, di fatto mettendo in discussione la legittimità di queste ultime.

**15.** La Parte ha, inoltre, evidenziato che la sanzione complessiva che verrebbe irrogata a Smurfit Kappa a esito della rideterminazione suggerita nella lettera, pari al 16% del fatturato nell'anno di riferimento, porterebbe a un superamento del 60% del limite edittale, non sarebbe conforme alle prescrizioni del Consiglio di Stato relative al principio di proporzionalità. Tale superamento, se motivato dagli Uffici esclusivamente nella "interconnessione tra le due intese" non terrebbe conto infatti, secondo la Società, di alcuni elementi della pronuncia, assenti nelle altre sentenze, che

---

<sup>5</sup> Doc. 12.

provverebbero la totale interconnessione “*soggettiva*” tra le due intese e, in particolare, che Smurfit Kappa sarebbe stata animata dalla “*convinzione [...] di porre in essere un’unica condotta anticoncorrenziale*” e ciò dovrebbe “*rileva[re] sul piano della personalizzazione della sanzione*”. Da ciò deriverebbe, secondo la Parte, l’eccezionalità della posizione di Smurfit Kappa rispetto alle altre imprese originariamente sanzionate.

**16.** La Società ritiene, inoltre, che la sentenza, con la quale il Consiglio di Stato dispone per la prima volta l’applicabilità di fatto alle sanzioni *antitrust* del cumulo materiale, ponga la stessa in una posizione di eccezionalità anche in termini assoluti.

**17.** La Società ritiene, dunque, che la totale interconnessione tra le due intese debba traslarsi nell’importo della sanzione attraverso un aumento proporzionato al di sopra del 10%. Nel caso di specie tale aumento dovrebbe essere simbolico o, in ogni caso, estremamente moderato proprio in virtù della totale interconnessione tra le due intese.

**18.** Infine, Smurfit Kappa ha evidenziato 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

**19.** 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.

**20.** 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.

**21.** 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.

**22.** 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.

**23.** Parimenti, la richiamata sentenza non ha censurato gli elementi utilizzati 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.

**24.** A riguardo, alla luce delle eccezioni di Smurfit Kappa, appare necessario evidenziare come l’appello sia stato accolto con riferimento soltanto alla sanzione pecuniaria e, quindi, nell’esercizio della giurisdizione esclusiva estesa al merito, tanto che è stato ordinato all’Autorità di applicare solo alla quantificazione della sanzione le considerazioni svolte nella sentenza.

**25.** Pertanto, a differenza di quanto prospettato dalla Parte, non è possibile in questa sede svolgere un’analisi *ex novo* degli elementi di fatto già valutati nel Provvedimento e confermati dallo stesso

Consiglio di Stato. Pertanto, l’Autorità non è tenuta a considerare nella rideterminazione anche quanto non esaminato nella sentenza.

**26.** Conseguentemente non può trovare accoglimento la pretesa di rimettere in discussione l’accertamento della partecipazione all’infrazione. Infatti, il perimetro del giudicato è limitato alla riconduzione a proporzionalità delle due sanzioni, nonché all’eliminazione dell’appiattimento delle sanzioni sul limite edittale di cui all’articolo 15 della legge n. 287/1990 e a una maggiore personalizzazione delle stesse. Analogamente, non può essere oggetto del presente procedimento la mancata prova degli effetti concorrenziali, considerando, peraltro, che l’Autorità ha contestato una restrizione per oggetto.

**27.** Inoltre, il fatto che la circostanza aggravante per via del ruolo particolarmente attivo di Smurfit Kappa sia in termini di istigazione all’adesione da parte delle altre imprese sia di organizzazione delle riunioni sia oggetto di una specifica censura nel ricorso per revocazione *ex* articolo 395 n. 4 c.p.c. promosso dinanzi al Consiglio di Stato non preclude, in sede di rideterminazione della sanzione, l’utilizzo della stessa nella valutazione del grado di coinvolgimento della Parte, posto che l’ordine del Giudice contenuto nella sentenza è tuttora efficace e, quindi, l’Autorità è tenuta a ottemperare quanto prescritto dalla citata decisione del Consiglio di Stato, che rappresenta l’unico antecedente logico-giuridico del presente procedimento di rideterminazione. Peraltro, la revocazione è un rimedio eccezionale e non costituisce un terzo grado di giudizio<sup>6</sup>. Conseguentemente, la mera sussistenza di una censura revocatoria in pendenza della fase rescindente del giudizio non incide sull’efficacia della sentenza da ottemperare.

**28.** Con riguardo all’asserita unicità della sentenza relativa al coinvolgimento della Parte nelle intese, invero, il Consiglio di Stato afferma nella stessa che “*il piano di insieme*” considerato solo in prospettiva psicologica “*possa e debba essere riguardato successivamente unicamente nella prospettiva soggettiva, della convinzione di una singola impresa di porre in essere un’unica condotta anticoncorrenziale come fatto che rileva sul piano della personalizzazione della sanzione o del cumulo giuridico[...]*”<sup>7</sup>. La sentenza, tuttavia, non solo non è l’unica in cui è presente tale affermazione<sup>8</sup> ma, per di più, quest’ultima non appare in alcun modo riferita specificamente a Smurfit Kappa, bensì a una “*singola impresa*” astrattamente considerata dal Consiglio di Stato al fine di illustrare le proprie valutazioni. Dunque, l’eccezionalità della posizione della Parte rispetto alle altre imprese originariamente sanzionate nel Provvedimento non può essere condivisa.

**29.** 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.

**30.** 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

<sup>6</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza del 18 marzo 2014, n. 1334.

<sup>7</sup> Sentenza n. 1159 del 2 febbraio 2023, § 5.15.

<sup>8</sup> Sentenza n. 2906 del 22 marzo 2023, § 4.16.

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.

**31.** 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.

**32.** 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*

33. 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 Smurfit Kappa 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”*.

34. 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 citata 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”*.

35. 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.

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

37. 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).

38. 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>9</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.

39. 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>10</sup>.

40. 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.

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

42. 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.

43. 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*.

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

---

<sup>9</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sentenze del 19 gennaio 2023, n. 671 e del 20 gennaio 2023, nn. 688, 690, 691.

<sup>10</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 o 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. 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

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

46. 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.

47. 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.

48. 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.”.*

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

**50.** 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%.

**51.** In replica all'eccezione di Parte concernente la riduzione specifica per ciascuna delle due sanzioni inflitte, si osserva che il richiamo all'utilizzo dell'istituto penalistico della continuazione non è coerente con il dettato del Giudice amministrativo per cui tale istituto non è direttamente applicabile alle sanzioni *antitrust*, ma può solo orientare l'azione sanzionatoria.

**52.** A riguardo, inoltre, si rileva che l'applicazione dell'articolo 81 c.p. e del correlato articolo 8, comma 1, della legge n. 689/1981 ben potrebbe determinare uno scenario sanzionatorio deteriore per la Parte rispetto a quanto prospettato nella lettera dagli Uffici, posto che tali norme non prevedono un minimo incremento della sanzione prevista per la violazione più grave, bensì un aumento fino al triplo.

**53.** 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 Smurfit Kappa*

**54.** Applicando la cornice valutativa sopra delineata al caso di specie, il livello di partecipazione di Smurfit Kappa all'infrazione relativa al mercato del foglio in cartone ondulato deve considerarsi *pieno*.

**55.** Infatti, codesta Società ha partecipato all'infrazione per la sua intera durata (13,16 anni), non ha beneficiato di alcuna circostanza attenuante (a parte quella relativa all'adozione di un programma di *compliance antitrust*), bensì è stata destinataria di una circostanza aggravante per via del ruolo particolarmente attivo di Smurfit Kappa sia in termini di istigazione all'adesione da parte delle altre imprese sia di organizzazione delle riunioni (§ 498 Provvedimento), tanto che non ha ricevuto la riduzione c.d. "soggettiva" in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni.

**56.** Tenuto conto della interconnessione tra le due intese accertate nei confronti della Società, per le ragioni sopra esposte, la riduzione già attribuita a Smurfit Kappa ai sensi del punto 34 LG sanzioni per il c.d. "elemento oggettivo" è incrementata al 20%.

**57.** Pertanto, la sanzione da applicare a Smurfit Kappa S.p.A. per la partecipazione al cartello nel mercato della produzione e vendita di fogli in cartone ondulato è pari a 53.748.735 euro, così calcolata: 67.185.919 euro (soglia *ex* articolo 15, comma 1-*bis*) - 13.437.184 euro (riduzione del 20% ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni).

**58.** Per quanto riguarda il livello di partecipazione di Smurfit Kappa all'infrazione relativa al mercato degli imballaggi in cartone ondulato, questo deve considerarsi *pieno*, non avendo codesta Società ricevuto la riduzione c.d. "soggettiva" in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni.

**59.** Infatti, codesta Società ha partecipato all'infrazione per un periodo di tempo consistente (11,56 anni), non ha beneficiato di alcuna circostanza attenuante (a parte quella relativa all'adozione di un programma di *compliance antitrust*) e non ha ricevuto la riduzione c.d. "soggettiva" in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni in considerazione del ruolo primario svolto.

**60.** 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 Smurfit Kappa, al fine di tenere conto delle osservazioni svolte dal Giudice con riferimento al cumulo delle sanzioni.

**61.** Pertanto, all'esito della rideterminazione, la sanzione da applicare a Smurfit Kappa S.p.A. per la partecipazione al cartello nel mercato della produzione e vendita di imballaggi in cartone ondulato risulta pari a 53.748.735 euro, così calcolata: 67.185.919 euro (soglia *ex* articolo 15, comma 1-*bis*) - 13.437.184 euro (riduzione del 20% ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni).

**62.** Ciascuna delle due sanzioni incide in misura pari al 8% rispetto al fatturato globale realizzato dall'impresa nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida. Al 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 a 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*". Relativamente all'eccezione concernente il superamento del 60% del limite edittale in le due sanzioni inciderebbero nel loro insieme per il 16%, si osserva che la partecipazione piena a entrambe le intese rende proporzionato il superamento del limite edittale considerando complessivamente le due sanzioni conformemente a quanto dettato dal Giudice amministrativo.

**63.** 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 53.748.735 euro e la sanzione per la partecipazione al cartello nel mercato della produzione e vendita di imballaggi in cartone ondulato nell'importo di 53.748.735 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 Smurfit Kappa S.p.A. per la violazione accertata nel mercato della produzione e vendita di fogli in cartone ondulato nell'importo di 53.748.735 euro (cinquantatremilionisettecotoquarantottomilasettecentotrentacinque euro) e la sanzione da irrogare a Smurfit Kappa S.p.A. per la violazione accertata nel mercato della produzione e vendita di

imballaggi in cartone ondulato nell'importo di 53.748.735 euro (cinquantatremilionisettecentoquarantottomilasettecentotrentacinque euro);

### DELIBERA

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società Smurfit Kappa 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 53.748.735 euro (cinquantatremilionisettecentoquarantottomilasettecentotrentacinque euro), e che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società Smurfit Kappa 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 53.748.735 € (cinquantatremilionisettecentoquarantottomilasettecentotrentacinque 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*

---

**I805C - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE ICOM**

*Provvedimento n. 31070*

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 ICOM 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., Ondulati ed Imballaggi del Friuli S.p.A., Ondulato Piceno S.r.l., 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 ICOM 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., 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., 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, ICOM S.p.A. è stata sanzionata per 2.660.395 euro (per l'intesa nel mercato dei fogli in cartone ondulato) e per 3.274.332 euro (per l'intesa nel mercato degli imballaggi in cartone ondulato);

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, del 12 gennaio 2023, n. 417 (di seguito anche la "sentenza"), con cui, in parziale accoglimento del ricorso proposto da ICOM S.p.A. per la riforma della sentenza del TAR del Lazio, Sez. I, n. 6051/2021, è stato annullato il Provvedimento nella sola parte relativa alla determinazione della sanzione disposta a carico di ICOM S.p.A.;

VISTA, in particolare, la parte motiva della richiamata sentenza in cui il Consiglio di Stato ha ritenuto che *"le due sanzioni, singolarmente considerate si mantengono nel limite del 10% del fatturato, ma nel loro complesso lo superano in misura consistente"*, ricordando che la sanzione *"in coerenza con la finalità che le è propria, dev'essere idonea a fungere da strumento di deterrenza rispetto alla commissione di condotte collusive, ma al contempo dev'essere essere proporzionata all'illecito addebitato, in modo da evitare che diritti fondamentali, anche economici, vengano sacrificati da aggressioni sproporzionate e non giustificate. La quantificazione della pena pecuniaria dovrà, quindi, avvenire sulla base di un equo bilanciamento tra l'interesse perseguito con l'applicazione della misura sanzionatoria e l'oppressione della sfera soggettiva e personale del destinatario della stessa"*;

VISTO che, nella medesima sentenza, il Consiglio di Stato, in ragione della natura interconnessa dei mercati su cui ha inciso la condotta anticoncorrenziale, ha altresì affermato che *"il criterio di calcolo della sanzione basato sul c.d. cumulo materiale, connotato da un certo automatismo, se generalmente adottabile, non risulti conforme al principio di proporzionalità, quanto meno nei casi come quello di specie"*, ritenendo che *"in tali casi, l'istituto penalistico della continuazione, pur non direttamente applicabile alle sanzioni antitrust, debba comunque orientare l'azione dell'Autorità nel determinare in concreto la pena applicabile (restando il cumulo materiale il limite massimo - fra l'altro più favorevole del limite penalistico - ma operando un aumento proporzionato sul richiamato massimo del 10%)"*;

CONSIDERATO che il Consiglio di Stato ha stabilito che *"l'Autorità dovrà procedere a rideterminare l'entità delle due sanzioni [...], 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 all'interconnessione delle due diverse intese"*;

VISTO il proprio provvedimento del 4 aprile 2023, n. 30584, con cui è stato avviato il procedimento I/805C, volto alla rideterminazione delle sanzioni nei confronti della società ICOM S.p.A.;

VISTO E CONSIDERATO quanto rilevato da ICOM S.p.A. nell'audizione davanti agli Uffici del 15 maggio 2023;

VISTO il proprio provvedimento del 17 ottobre 2023, n. 30817, 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 ICOM 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/805C;

VISTA E CONSIDERATA la memoria di ICOM S.p.A. pervenuta l'11 dicembre 2023;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LA PARTE**

**1.** ICOM S.p.A. (nel seguito anche "ICOM", la "Parte" o la "Società") è una società attiva nella produzione e vendita di cartone ondulato e imballaggi in cartone ondulato, il cui capitale, al tempo della contestazione dell'infrazione, era detenuto da A.C.M. Centralcarta S.r.l. (75,1%) e da Saica Pack Italia S.p.A. (24,9%). Il fatturato realizzato dalla Società nel 2017 è stato pari a circa 41 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 ICOM 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., Ondulati ed Imballaggi del Friuli S.p.A., Ondulato Piceno S.r.l., 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 ICOM 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., 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., 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 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 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, ICOM S.p.A. è stata destinataria delle sanzioni pecuniarie amministrative pari a 2.660.395 euro e a 3.274.332 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. 417 del 12 gennaio 2023, il Consiglio di Stato ha annullato parzialmente il citato Provvedimento nella sola parte relativa alla quantificazione della sanzione disposta a carico di ICOM S.p.A. Nello specifico, il giudice di appello ha ritenuto che *“deve ritenersi che il criterio di calcolo della sanzione basato sul c.d. cumulo materiale, connotato da un certo automatismo, se generalmente adottabile, non risulti conforme al principio di proporzionalità, quantomeno nei casi, come quello di specie, nei quali la condotta addebitata, incidente su mercati tra loro interconnessi, sia riguardabile come continuata (a parte subiecti), e 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. E invero, ritiene il Collegio, che in tali casi, l'istituto penalistico della continuazione, pur non direttamente applicabile alle sanzioni antitrust, debba, comunque orientare l'azione dell'Autorità nel determinare in concreto la pena pecuniaria applicabile (restando il cumulo materiale il limite massimo - fra l'altro più favorevole del limite penalistico - ma operando un aumento proporzionato sul richiamato massimo del 10%)”*. Per conseguenza, l'Autorità dovrà procedere a rideterminare l'entità delle due sanzioni in osservanza dell'enunciato principio, 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.”.

### III. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

6. A seguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, del 12 gennaio 2023, n. 417 l'Autorità, con decisione del 4 aprile 2023, ha avviato il procedimento per la rideterminazione delle sanzioni amministrative pecuniarie pari, rispettivamente, a 2.660.395 euro e a 3.274.332 euro irrogate a ICOM con il citato Provvedimento.

7. Nel procedimento di rideterminazione della sanzione, ICOM ha avuto modo di esercitare il proprio diritto di difesa, chiedendo di essere sentita in audizione<sup>1</sup>. Nel corso dell'audizione svolta il

---

<sup>1</sup> Doc. 3.

15 maggio 2023, ICOM 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>2</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>3</sup>.

9. L’11 dicembre 2023 ICOM ha trasmesso una memoria<sup>4</sup>.

#### IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

10. Ai fini della valutazione del coinvolgimento nelle due intese, la Parte evidenzia di: *i*) avere, rispetto ad altre società partecipanti alle intese, una dimensione ridotta in termini di fatturato e presenza geografica limitata territorialmente a determinate zone; *ii*) aver partecipato solamente a quattro o cinque riunioni, peraltro non di vertice, e di aver avuto pochi confronti diretti con gli altri partecipanti; *iii*) non essere tra le società che hanno ideato originariamente la concertazione; *iv*) non aver contribuito alla creazione né aver utilizzato il “Listino 2004”; *v*) non aver fermato la produzione.

11. Quanto alla concreta implementazione dei principi enunciati dalla sentenza di appello, la Società osserva che il criterio del cumulo materiale delle sanzioni non è conforme al principio di proporzionalità soprattutto nei casi, come quello di specie, ove la condotta addebitata è qualificabile come continuata e la configurazione di un duplice illecito è dipesa esclusivamente dalla mancanza della prova che tutti gli operatori economici condividessero l’obiettivo comune consistente nella volontà di alcuni operatori di traslare più a valle possibile gli aumenti del prezzo della carta. In particolare, le due intese sarebbero, secondo ICOM, pressoché sovrapponibili sotto il profilo temporale (a fronte di poco più di un anno di discrasia). Inoltre, vi sarebbe una coincidenza di un elevato numero di soggetti nelle due intese. Queste ultime, infine, avrebbero contenuto e metodo sostanzialmente analoghi.

12. La Parte ritiene, dunque, che l’azione dell’Autorità nella rideterminazione della sanzione debba essere ispirata all’istituto penalistico della continuazione, che dovrebbe sostanziarsi nell’applicazione della sola sanzione prevista per la violazione più grave, ovvero quella relativa all’intesa nel mercato della produzione e commercializzazione degli imballaggi in cartone ondulato, pari a 3.274.332 euro aumentata al più del 5%. La sanzione finale ammonterebbe dunque a 3.438.048,60 euro. Tale riduzione, secondo la Società, non sarebbe tale da mettere in discussione l’effetto deterrente della sanzione, dal momento che l’importo complessivamente applicato resterebbe comunque assai rilevante, tenendo conto delle ridotte dimensioni, del carattere pressoché familiare e dell’ambito di operatività strettamente territoriale di ICOM.

---

<sup>2</sup> Doc. 6.

<sup>3</sup> Doc. 9.

<sup>4</sup> Doc. 10.

## V. VALUTAZIONI E RIDETERMINAZIONE DELLA SANZIONE

### V.1. Osservazioni preliminari

**13.** 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.

**14.** 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.

**15.** 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 della valutazione e la responsabilità per le infrazioni come declinati nel Provvedimento.

**16.** 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.

**17.** 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.

### V.2. La rideterminazione della sanzione

#### a) Criteri generali

**18.** 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 ICOM S.p.A.) hanno partecipato a due intese certamente distinte ma intimamente connesse, come evidenziato dallo stesso Consiglio di Stato nella citata sentenza 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”*.

**19.** 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”*.

20. 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.

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

22. 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).

23. 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>5</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.

24. 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>6</sup>.

25. 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.

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

27. 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.

28. 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

---

<sup>5</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sentenze del 19 gennaio 2023, n. 671 e del 20 gennaio 2023, nn. 688, 690, 691.

<sup>6</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 o 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).

alcuna circostanza attenuate, escludendo per le medesime ragioni di cui sopra quella concessa in relazione ai programmi di *compliance*.

29. 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

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

31. 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.

32. 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.

33. 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 del foglio] 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."*

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

**35.** 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%.

**36.** Infine, si osserva che l'invocata applicazione da parte di ICOM dell'istituto penalistico della continuazione non è coerente con il dettato del Giudice amministrativo per cui tale istituto non è direttamente applicabile alle sanzioni *antitrust*, ma può bensì solo orientare la sua azione. In tale ottica, è stata prospettata una riduzione specifica per le due sanzioni ritenute interconnesse dal Consiglio di Stato.

**37.** A riguardo, inoltre, si rileva che l'applicazione dell'articolo 81 c.p. e del correlato articolo 8, comma 1, della legge n. 689/1981 ben potrebbe determinare uno scenario sanzionatorio peggiore per la Parte rispetto a quanto prospettato nella lettera dagli Uffici, posto che tali norme non prevedono un minimo incremento della sanzione prevista per la violazione più grave, bensì un aumento fino al triplo.

**38.** In ultimo, 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 ICOM*

**39.** Applicando la cornice valutativa sopra delineata al caso di specie, si ritiene che il livello di partecipazione di ICOM all'infrazione relativa al mercato del foglio in cartone ondulato deve considerarsi *medio*, avendo codesta Società ricevuto la riduzione c.d. "soggettiva" in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni per tenere conto del suo ruolo non primario o trainante ed essendo la sua partecipazione all'intesa illecita pari a 11,02 anni.

**40.** 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, inoltre, di un ulteriore 5% la riduzione del 15% già attribuita a ICOM ai sensi del punto 34 LG sanzioni per il c.d. “elemento oggettivo” nell’ambito dell’intesa relativa ai fogli.

**41.** Pertanto, all’esito della rideterminazione, la sanzione da applicare a ICOM S.p.A. per la partecipazione al cartello nel mercato della produzione e vendita di fogli in cartone ondulato risulta pari a 2.046.458 euro, così calcolata: 4.092.915 euro (soglia *ex* articolo 15, comma 1-*bis*) - 2.046.457 euro (riduzione del 50% in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni).

**42.** Per quanto riguarda il livello di partecipazione di ICOM all’infrazione relativa al mercato degli imballaggi in cartone ondulato deve considerarsi *medio* avendo codesta Società ricevuto la riduzione c.d. “soggettiva” in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni per tenere conto del suo ruolo non primario o trainante ed essendo la sua partecipazione all’intesa illecita pari a 5,6 anni.

**43.** 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%. A tale riduzione si deve aggiungere la riduzione del 20% per l’elemento “oggettivo” da attribuire *ex novo* a ICOM, ai sensi del punto 34 LG, al fine di rafforzare la proporzionalità del trattamento sanzionatorio in ragione del cumulo delle sanzioni.

**44.** Pertanto, all’esito della rideterminazione, la sanzione da applicare a ICOM 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 2.046.458 euro, così calcolata: 4.092.915 euro (soglia *ex* articolo 15, comma 1-*bis*) - 2.046.457 euro (riduzione del 50% in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni).

**45.** Ciascuna delle due sanzioni incide in misura pari al 5% 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 a 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*”.

**46.** 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 2.046.458 euro e la sanzione per la partecipazione al cartello nel mercato della produzione e vendita di imballaggi in cartone ondulato nell’importo di 2.046.458 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 ICOM S.p.A. per la violazione accertata nel mercato della produzione e vendita di fogli in cartone ondulato nell’importo di 2.046.458 euro (duemilioni quarantaseimilaquattrocentocinquantesette euro) e la sanzione da irrogare a ICOM S.p.A. per la violazione accertata nel mercato della produzione e vendita di imballaggi in cartone ondulato nell’importo di 2.046.458 euro (duemilioni quarantaseimilaquattrocentocinquantesette euro);

## DELIBERA

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società ICOM 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 2.046.458 euro (duemilioni quarantaseimilaquattrocentocinquantotto euro) e che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società ICOM 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 2.046.458 € (duemilioni quarantaseimilaquattrocentocinquantotto euro).

L'Autorità procederà a ricalcolare il piano di ammortamento, di cui al provvedimento di rateizzazione della sanzione amministrativa pecuniaria del 13 luglio 2021 n. 29752, sulla somma così come rideterminata, potendo l'impresa optare per il pagamento del residuo ammontare in un'unica soluzione, oltre agli interessi corrispettivi dovuti *ex* articolo 1282 c.c. sulla medesima somma, entro il termine di trenta giorni dalla notificazione 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](http://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.

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*

---

**I805D - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE  
ONDULATI NORDEST**

*Provvedimento n. 31071*

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 Nordest 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 ed Imballaggi del Friuli 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, per la partecipazione alla menzionata intesa nel mercato dei fogli in cartone ondulato, Ondulati Nordest S.p.A. è stata sanzionata per 2.831.489 euro;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, del 27 gennaio 2023, n. 941 (di seguito anche la *“sentenza”*), con cui, in parziale accoglimento del ricorso proposto da Ondulati Nordest S.p.A. per la riforma della sentenza del TAR del Lazio, Sez. I, n. 6076/2021, è stato annullato il Provvedimento nella sola parte relativa alla determinazione della sanzione disposta a carico di Ondulati Nordest 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'art. 15 della L n. 287/90 rideterminando la sanzione - nella specie invero non di importo proibitivo - specificamente motivando in ordine alla sua adeguatezza e proporzionalità, al fine eventualmente di personalizzarla"*;

VISTO il proprio provvedimento del 4 aprile 2023, n. 30585, con cui è stato avviato il procedimento I/805D, volto alla rideterminazione delle sanzioni nei confronti della società Ondulati Nordest S.p.A.;

VISTO E CONSIDERATO quanto rilevato da Ondulati Nordest S.p.A. nell'audizione davanti agli Uffici del 12 maggio 2023;

VISTO il proprio provvedimento del 17 ottobre 2023, n. 30818, 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 Nordest 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/805D;

VISTA E CONSIDERATA la memoria di Ondulati Nordest S.p.A. pervenuta il 14 dicembre 2023;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LA PARTE**

**1.** Ondulati Nordest S.p.A. (di seguito anche "Ondulati Nordest", la "Parte" o la "Società") è una società attiva nella produzione e vendita di fogli in cartone ondulato. Al tempo della contestazione dell'infrazione, il capitale sociale di Ondulati Nordest era detenuto da Augusto Tosatto, Ettore Tosatto, Simone Tosatto, Fabrizio Tosatto e Ginetta Favarato, ciascuno di essi con una quota del 20%. Il fatturato di Ondulati Nordest al 31 dicembre 2017 è stato pari 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 Ondulati Nordest 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 ed Imballaggi del Friuli 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. In particolare, Ondulati Nordest S.p.A. è stata destinataria della sanzione pecuniaria amministrativa pari a 2.831.489 euro per aver partecipato a una intesa unica complessa e continuata nel mercato della produzione e commercializzazione dei fogli in cartone ondulato.

4. Con sentenza del 27 gennaio 2023, n. 941 il Consiglio di Stato ha annullato parzialmente il citato provvedimento di chiusura del caso I/805 nella sola parte relativa alla quantificazione della sanzione disposta a carico di Ondulati Nordest. Nello specifico, il giudice dell'appello ha ritenuto, con riferimento al coefficiente di gravità, 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”*. 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'art. 15 della L n. 287/90 rideterminando la sanzione - nella specie invero non di importo proibitivo - specificamente motivando in ordine alla sua adeguatezza e proporzionalità, al fine di eventualmente personalizzarla”*.

### III. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

5. A seguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 941 del 27 gennaio 2023, l'Autorità, con decisione del 4 aprile 2023, ha avviato il procedimento per la rideterminazione della sanzione amministrativa pecuniaria pari a 2.831.489 euro irrogata a Ondulati Nordest S.p.A. con il citato Provvedimento.

6. Nel procedimento di rideterminazione della sanzione, Ondulati Nordest ha avuto modo di esercitare il proprio diritto di difesa, chiedendo di essere sentita in audizione<sup>1</sup>, nonché depositando una memoria infra-procedimentale in data 5 maggio 2023<sup>2</sup>. Nel corso dell'audizione svolta il 12 maggio 2023, Ondulati Nordest 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>.

7. 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 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>.

8. Il 14 dicembre 2023 Ondulati Nordest ha trasmesso una memoria<sup>5</sup>.

#### IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

9. Ondulati Nordest afferma che, diversamente da quanto rappresentato dagli Uffici, la Sentenza del Consiglio di Stato non priva la Società del diritto di riproporre le proprie censure anche nell'ambito del presente procedimento, in quanto rilevanti per la rideterminazione della sanzione.

10. La Parte ha, quindi, nuovamente evidenziato che: *i*) l'ammontare della sanzione deve adeguatamente tenere conto del fatto che l'Intesa Fogli non ha prodotto effetti restrittivi; *ii*) il programma di *compliance antitrust* adottato dalla Società dopo pochi mesi dall'avvio del procedimento dovrebbe essere valorizzato a titolo di attenuante; *iii*) la Società avrebbe dovuto beneficiare della riduzione del 20% *ex* punto 34 LG, posto che la stessa ha dimensioni inferiori rispetto ad aziende che ne hanno beneficiato e che non ha svolto un ruolo primario o trainante nell'intesa, essendo stata coinvolta esclusivamente nel "tavolo Veneto" nel quale ha avuto un comportamento meramente passivo<sup>6</sup>. Secondo la Parte, in specie, Ondulati Nordest soddisferebbe i requisiti necessari per tale riduzione del 20%, tenuto conto: a) della dimensione contenuta dell'impresa rispetto ad altre partecipanti al cartello, sia in termini di fatturato sia in termini di operatività geografica; b) del ruolo non trainante avuto dalla Società nell'intesa sanzionata, dal momento che Ondulati Nordest non aveva preso parte alla predisposizione del c.d. "Listino 2004" e non gestiva alcun tavolo di concertazione.

11. Quanto alla concreta implementazione dei principi enunciati dalla sentenza di appello, la Società ha osservato, in primo luogo, che la sanzione dovrebbe essere rimodulata sulla base del punto 20 delle Linee Guida in materia di sanzioni, che prevede che l'importo base possa essere aumentato o diminuito fino al 50% in funzione delle circostanze attenuanti o aggravanti. Pertanto, l'ammontare massimo dell'importo di base dovrebbe essere contenuto entro una soglia massima individuata dalla

---

<sup>1</sup> Doc. 4.

<sup>2</sup> Doc. 6.

<sup>3</sup> Doc. 7.

<sup>4</sup> Doc. 13.

<sup>5</sup> Doc. 14.

<sup>6</sup> In proposito, Ondulati Nordest produce una tabella riassuntiva dell'applicazione adoperata nel provvedimento della riduzione del 20% *ex* punto 34 dalla quale dovrebbe - ad avviso della Parte - si evincerebbe la disparità di trattamento rispetto alle altre aziende (come Ondulati del Savio, ICOM, Adda Ondulati e Innova).

Parte nel 6,6% del fatturato totale che, tenuto conto di quanto previsto dal richiamato punto 20 delle LG, garantirebbe la presenza di un margine sufficiente per una effettiva personalizzazione della sanzione. La Parte ha sottolineato come un approccio analogo - che prevede l'individuazione di un *cap* all'ammontare di base della sanzione - sia stato già utilizzato in precedenza dai giudici nazionali in Germania e Spagna. La Società ritiene, quindi, che l'originario coefficiente di gravità vada ridefinito in modo tale da contenere l'ammontare base dell'ammenda entro la soglia massima del 6,6%. In particolare, l'importo base nel caso di specie dovrebbe essere fissato a una soglia significativamente inferiore rispetto al predetto 6,6% del fatturato totale di Ondulati Nordest, in quanto tale soglia potrebbe essere raggiunta solo nel caso in cui l'intesa avesse prodotto effetti anticompetitivi che sono stati, invece, esclusi per l'Intesa Fogli dal Consiglio di Stato.

**12.** Ondulati Nordest, in via subordinata e con riferimento alla metodologia di rideterminazione contenuta nella lettera trasmessa dagli Uffici, osserva che il coinvolgimento dell'impresa nella Intesa Fogli non dovrebbe essere considerato "pieno" ma al più "medio", tenuto conto del fatto che la Società sarebbe stata impropriamente esclusa dal novero di imprese che nel Provvedimento ha beneficiato della riduzione del 20% *ex* punto 34 delle Linee Guida, nonché della circostanza che il ruolo "pieno" è stato riconosciuto a imprese a cui nel Provvedimento era stata applicata la circostanza aggravante per *ring leadership*.

**13.** La Società, infine, accoglie con favore il riconoscimento del valore della collaborazione prestata nell'ambito del programma di clemenza ai fini dell'accertamento della condotta anticoncorrenziale e la conseguente proposta degli Uffici di applicare un ulteriore sconto del 10% della sanzione. La Parte, tuttavia, ritiene che tale sconto dovrebbe essere applicato sulla medesima base di calcolo utilizzata per l'applicazione dello sconto *leniency* (ovvero sulla sanzione di euro 5.662.977) e non sul valore già abbattuto del 50%. In alternativa, Ondulati Nordest richiede l'applicazione di una riduzione non del 10% ma del 20%.

## **V. Valutazioni**

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

**14.** 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 dell'infrazione e sulla responsabilità della Società per la stessa.

**15.** Infatti, la sentenza di appello ha confermato nel merito l'accertamento condotto dall'Autorità, limitando le proprie censure al profilo della proporzionalità della sanzione irrogata alla Parte, richiedendo di adeguarla al coinvolgimento della Società nell'infrazione accertata secondo le indicazioni fornite nella sentenza stessa.

**16.** Di conseguenza, la valutazione dell'intesa 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 l'infrazione come declinati nel Provvedimento.

**17.** 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 l'infrazione in tutti i suoi aspetti, nonché la responsabilità della Parte per la stessa.

**18.** 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 (circostanze aggravanti, circostanze attenuanti, riduzione per la clemenza, riduzioni *ex* punto 34 Linee guida sanzioni etc.), bensì ha esclusivamente richiesto all’Autorità di rideterminare l’entità della sanzione in osservanza dei principi di adeguatezza e proporzionalità, eventualmente personalizzandola.

**19.** In risposta alla richiesta di Ondulati Nordest di essere inclusa nel novero delle imprese a cui è stata riconosciuta la riduzione per via del ruolo non trainante *ex* punto 34 LG, si evidenzia quindi che riesaminare gli elementi impiegati dall’Autorità ai fini della commisurazione della sanzione esorbiterebbe il perimetro dell’ordine dettato dal Giudice.

**20.** Inoltre, appare priva di pregio l’eccezione della Parte per cui la rideterminazione andrebbe operata sulla falsariga della metodologia implementata dalla giurisprudenza spagnola e tedesca. Infatti, non essendo stato censurato l’iter sanzionatorio proposto dalle LG Sanzioni, appare sufficiente per rispettare l’ordine del Giudice di considerare le specifiche circostanze del caso concreto per rimodulare le percentuali di riduzione a partire dagli importi delle ammende originariamente irrogate.

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

### *a) Criteri generali*

**21.** 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 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).

**22.** 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 citata 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).

**23.** 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.

**24.** Gli importi delle ammende originariamente irrogate andranno, quindi, ridefiniti sulla base di tali indicazioni.

**25.** 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).

**26.** 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>7</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.

**27.** 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>8</sup>.

**28.** 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.

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

**30.** 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.

**31.** Riguardo all'apprezzamento del programma di *compliance antitrust* si richiama la parte della sentenza in cui all'Autorità viene dato l'ordine di valorizzare il coinvolgimento nelle infrazioni da parte di ogni singola impresa. Appare, quindi, di tutta evidenza come i programmi di *compliance*, che intrinsecamente concernono una condotta successiva alla cessazione dell'infrazione, esorbitino dal perimetro dell'ordine dettato dal Giudice.

**32.** 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 attenuate, escludendo per le medesime ragioni di cui sopra quella concessa in relazione ai programmi di *compliance*.

---

<sup>7</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sentenze del 19 gennaio 2023, n. 671 e del 20 gennaio 2023, nn. 688, 690, 691.

<sup>8</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 o 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).

33. 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

34. 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'art. 15, comma 1-bis, cit., come illustrato nella seguente Tabella n. 2.

**Tabella n. 2**

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

35. 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.

36. Inoltre, 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.

37. 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."*

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

**39.** 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%.

**40.** 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 Ondulati Nordest*

**41.** Applicando la cornice valutativa sopra delineata al caso di specie, si ritiene che il livello di partecipazione della Società all'infrazione relativa al mercato della produzione e commercializzazione di fogli in cartone ondulato deve considerarsi *pieno*.

**42.** Infatti, codesta Società ha partecipato all'infrazione per la sua intera durata (13,16 anni), non ha beneficiato di alcuna circostanza attenuante (a parte quella relativa all'adozione di un programma di *compliance antitrust*), né ha ricevuto la riduzione c.d. "soggettiva" in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni in considerazione del ruolo primario svolto.

**43.** Si ricorda infine che tra le Società partecipanti al procedimento I/805 - *Prezzi del cartone ondulato*, Ondulati Nordest ha ottenuto, ai sensi del punto 30 delle Linee Guida, una deduzione del 50% della sanzione ricondotta al limite edittale per aver partecipato al programma di clemenza, collocandosi come secondo *leniency applicant* per l'intesa relativa ai fogli (§ 506 Provvedimento).

**44.** Al riguardo, rileva considerare la necessità di non pregiudicare l'interesse pubblico sottostante all'efficace funzionamento del programma nazionale di clemenza, che - nel caso di specie - ha consentito l'accertamento dei cartelli censurati. Pertanto, nel contesto della rideterminazione a valle della sentenza del Consiglio di Stato, occorre procedere a rimodulare la sanzione in ragione delle specificità del caso concreto, garantendo che le imprese che coadiuvano l'Autorità nell'accertamento di un'infrazione grave beneficino di un'ulteriore riduzione della sanzione amministrativa pecuniaria.

45. Per tale ragione appare necessario riconoscere a Ondulati Nordest una riduzione della sanzione, ai sensi del punto 34 delle Linee Guida dell’Autorità, nella misura del 10% rispetto alla sanzione finale.

46. Attraverso tale criterio riduttivo si salvaguarda l’interesse pubblico connesso al programma di clemenza, anche in fase di rideterminazione della sanzione comminata ai *leniency applicant*.

47. A tale ultimo riguardo, in replica alle argomentazioni della Parte, si evidenzia che siffatto interesse è adeguatamente preservato attraverso l’applicazione dell’ulteriore sconto sull’importo già inclusivo della riduzione per *leniency* come concessa a esito del Provvedimento, alla luce dei criteri generali di rideterminazione della sanzione proposti sulla scorta delle indicazioni del Giudice amministrativo.

48. Pertanto, all’esito della rideterminazione, la sanzione da applicare a Ondulati Nordest S.p.A. per la partecipazione al cartello nel mercato della produzione e vendita di fogli in cartone ondulato risulta pari a 2.548.340 euro, così calcolata: 2.831.489 euro (soglia *ex* articolo 15, comma 1-*bis* pari a 5.662.977 ridotta del 50% in applicazione del beneficio della clemenza) - 283.149 (riduzione supplementare del 10% per salvaguardia programma di clemenza). Tale importo corrisponde al 4,5% del fatturato complessivo della Società e risulta quindi inferiore al limite edittale del 10%.

49. In conclusione, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato, si ritiene di procedere a rideterminare la sanzione nell’importo di 2.548.340 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 ad Ondulati Nordest S.p.A. per la violazione accertata nell’importo di 2.548.340 € (duemilionicinquecentoquarantottomilatrecentoquaranta euro);

#### DELIBERA

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società Ondulati Nordest S.p.A. per i comportamenti alla stessa ascritti nel provvedimento dell’Autorità n. 27849 del 17 luglio 2019, viene rideterminata nella misura di 2.548.340 euro (duemilionicinquecentoquarantottomilatrecentoquaranta 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*

---

**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'art. 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 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.

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., 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 Fabbricanti Cartone Ondulato, hanno posto in essere un’intesa per oggetto restrittiva

---

<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%).

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.

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 ed 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'art. 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

---

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

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 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*

---

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

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

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

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.

---

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

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).

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 illegittime.

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

---

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

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 attenuate, 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>
<i>Lieve</i>	<i>Sì</i>	<i>&lt; 3 anni o almeno una circostanza attenuante</i>
<i>Medio</i>	<i>Sì</i>	<i>≥ 3 anni</i>
<i>Pieno</i>	<i>No</i>	<i>≥ 3 anni</i>

**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

<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 o 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).

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**

<b>Livello</b>	<b>Deduzione ex punto 34 sogg. (Prov. v.)</b>	<b>Ulteriore Deduzione (Rideterminazione)</b>	<b>Deduzione complessiva</b>
<i>Lieve</i>	20%	20%	40%
<i>Medio</i>	20%	10%	30%
<i>Pieno</i>	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 comminata 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 (unmilione cinquantaduemilaquattrocentoventidue 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 € (unmilione cinquantaduemilaquattrocentoventidue 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*

---

**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 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 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., 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., 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, 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'art. 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 Borgioni<sup>1</sup>. 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 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.

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., 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., 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

---

<sup>1</sup> 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.

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.

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'art. 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 audizione<sup>2</sup>. 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

---

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

applicazione dei principi ivi enunciati<sup>3</sup>. La Parte ha, altresì, esposto le proprie difese nell'ambito di una memoria istruttoria ricevuta in data 27 giugno 2023<sup>4</sup>.

**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 sanzione<sup>5</sup>.

**9.** L'11 dicembre 2023 Ondulato Piceno ha trasmesso una memoria<sup>6</sup>.

#### **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 rifletterebe 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 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 "*lieve*", la sanzione proposta risulta di poco inferiore a quella prevista per l'intesa fogli.

---

<sup>3</sup> Doc. 5.

<sup>4</sup> Doc. 6.

<sup>5</sup> Doc. 9.

<sup>6</sup> Doc. 10.

**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 dinanzi 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 cartello<sup>7</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.

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 sanzioni<sup>8</sup>.

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 attenuate, escludendo per le medesime ragioni di cui sopra quella concessa in relazione ai programmi di *compliance*.

---

<sup>7</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sentenze del 19 gennaio 2023, n. 671 e del 20 gennaio 2023, nn. 688, 690, 691.

<sup>8</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 o 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 comminate 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 (duemilionicentoquattordicimilaquattrocentocinquanta 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 € (duemilioniottocentoventiseimiladuecentoundici 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 € (duemilionicentoquattordicimilaquattrocentocinquantadue 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](http://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*

---

**1805G - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE  
SCATOLIFICIO IDEALKART**

*Provvedimento n. 31074*

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 la società Scatolificio Idealkart 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., 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.;

VISTO che, per la partecipazione alla menzionata intesa nel mercato degli imballaggi in cartone ondulato, la società Scatolificio Idealkart S.r.l. è stata sanzionata per 735.188 euro;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, del 27 gennaio 2023, n. 951 (di seguito anche la sentenza), con cui, in parziale accoglimento del ricorso proposto da Scatolificio Idealkart S.r.l. per la riforma della sentenza del TAR del Lazio, Sez. I, n. 6084/2021, è stato annullato il Provvedimento nella sola parte relativa alla determinazione della sanzione disposta a carico di Scatolificio Idealkart S.r.l.;

VISTA, in particolare, nella parte motiva della sentenza, 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’art. 15 della L n. 287/90 rideterminando la sanzione - nella specie invero non di importo proibitivo - specificamente motivando in ordine alla sua adeguatezza e proporzionalità, al fine eventualmente di personalizzarla”*;

VISTO il proprio provvedimento del 4 aprile 2023, n. 30588, con cui è stato avviato il procedimento I/805G, volto alla rideterminazione delle sanzioni nei confronti della società Scatolificio Idealkart S.r.l.;

VISTO E CONSIDERATO quanto rilevato da Scatolificio Idealkart S.r.l. nell’audizione davanti agli Uffici del 12 maggio 2023;

VISTO il proprio provvedimento del 17 ottobre 2023, n. 30821 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 Scatolificio Idealkart 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/805G;

VISTA E CONSIDERATA la memoria di Scatolificio Idealkart trasmessa il 14 dicembre 2023;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LA PARTE**

**1.** Scatolificio Idealkart S.r.l. (di seguito anche “Idealkart”, la “Parte” o la “Società”) è una società attiva nella produzione e commercializzazione di imballaggi in cartone ondulato. Al tempo della constatazione dell’infrazione, il capitale sociale di Idealkart era detenuto da Ettore Tosatto (47,5%), Simone Tosatto (47,5%) e Augusto Tosatto (5%). Il fatturato generato da Idealkart nel 2018 è stato pari a circa 18 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"), con il quale l'Autorità ha accertato la società Scatolificio Idealkart 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., 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.

3. In particolare, Scatolificio Idealkart S.r.l. è stata destinataria della sanzione pecuniaria amministrativa pari a 735.188 euro per aver partecipato a una intesa unica complessa e continuata nel mercato della produzione e commercializzazione degli imballaggi in cartone ondulato.

4. Con sentenza n. 951 del 27 gennaio 2023, il Consiglio di Stato ha annullato parzialmente il citato provvedimento di chiusura del caso I/805 nella sola parte relativa alla quantificazione della sanzione disposta a carico di Scatolificio Idealkart S.r.l. Nello specifico, il giudice dell'appello ha ritenuto, con riferimento al coefficiente di gravità, 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"*. 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'art. 15 della L n. 287/90 rideterminando la sanzione - nella specie invero non di importo proibitivo - specificamente motivando in ordine alla sua adeguatezza e proporzionalità, al fine di eventualmente personalizzarla"*.

### III. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

5. A seguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 951 del 27 gennaio 2023, l'Autorità, con decisione del 4 aprile 2023, ha avviato il procedimento per la rideterminazione della sanzione amministrativa pecuniaria pari a 735.188 euro irrogata a Scatolificio Idealkart con il citato Provvedimento.

6. Nel procedimento di rideterminazione della sanzione, la Società ha avuto modo di esercitare il proprio diritto di difesa, chiedendo di essere sentita in audizione<sup>1</sup>, nonché depositando una memoria infra-procedimentale in data 5 maggio 2023<sup>2</sup>. Nel corso dell'audizione svolta il 12 maggio 2023, Scatolificio Idealkart 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>.

7. 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 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>.

8. Il 14 dicembre 2023 Scatolificio Idealkart ha trasmesso una memoria<sup>5</sup>.

### IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

9. Nelle proprie difese Scatolificio Idealkart afferma che, diversamente da quanto rappresentato dagli Uffici, la Sentenza con cui il Consiglio di Stato ha disposto la rideterminazione della sanzione si basa sul principio della ragione più liquida e che, pertanto, gli argomenti di ricorso relativi al trattamento sanzionatorio ricevuto non trattati dal Giudice non possono considerarsi respinti ma "assorbiti". Per tale motivo, la Società è legittimata a riproporre le proprie argomentazioni anche nell'ambito del presente procedimento, in quanto rilevanti per la rideterminazione della sanzione.

10. La Parte ha quindi nuovamente evidenziato che: *i)* l'ammontare della sanzione deve adeguatamente tenere conto del fatto che l'Intesa Imballaggi non ha prodotto effetti restrittivi; *ii)* il programma di *compliance antitrust* adottato dalla Società dopo neanche tre mesi dall'avvio del procedimento dovrebbe essere concretamente valorizzato a titolo di attenuante con una riduzione percentuale del 15% e non del 5%, coerentemente con quanto accordato dall'Autorità alla società DS Smith a fronte di un simile programma.

11. Scatolificio Idealkart, infine, accoglie con favore il riconoscimento del valore della collaborazione prestata nell'ambito del programma di clemenza ai fini dell'accertamento della condotta anticoncorrenziale e la conseguente proposta degli Uffici di applicare un ulteriore sconto del 10% della Sanzione. La Parte, tuttavia, ritiene che tale sconto dovrebbe essere applicato sulla medesima base di calcolo utilizzata per l'applicazione dello sconto *leniency* (ovvero sulla sanzione

---

<sup>1</sup> Doc. 4.

<sup>2</sup> Doc. 6.

<sup>3</sup> Doc. 7.

<sup>4</sup> Doc. 13.

<sup>5</sup> Doc. 14.

di euro 1.837.969), e non sul valore già abbattuto del 50%. In alternativa, Scatolificio Idealkart richiede l'applicazione di una riduzione non del 10% ma del 20%.

## V. VALUTAZIONI

### V.1. Osservazioni preliminari

**12.** 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 dell'infrazione e sulla responsabilità della Società per la stessa.

**13.** Infatti, la sentenza di appello ha confermato nel merito l'accertamento condotto dall'Autorità, limitando le proprie censure al profilo della proporzionalità della sanzione irrogata alla Parte, richiedendo di adeguarla al coinvolgimento della Società nell'infrazione accertata secondo le indicazioni fornite nella sentenza stessa.

**14.** Di conseguenza, l'accertamento dell'intesa 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 l'infrazione come declinati nel Provvedimento.

**15.** 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 l'infrazione in tutti i suoi aspetti, nonché la responsabilità della Parte per la stessa.

**16.** 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 (circostanze aggravanti, circostanze attenuanti, riduzione per la clemenza, riduzioni *ex punto* 34 Linee guida sanzioni etc.), bensì ha esclusivamente richiesto all'Autorità di rideterminare l'entità della sanzione in osservanza dei principi di adeguatezza e proporzionalità, al fine di eventualmente personalizzarla.

**17.** Si osserva che l'assorbimento delle censure e il principio della "ragione più liquida", corollari dei principi di economia processuale e di ragionevole durata del processo, non implicano che gli argomenti di doglianza non disaminati siano implicitamente accolti, bensì che essi sono ininfluenti rispetto all'esito del giudizio<sup>6</sup>. Pertanto, tali argomenti non devono essere riconsiderati in sede di rideterminazione della sanzione.

### V.2. La rideterminazione della sanzione

#### a) Criteri generali

**18.** 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

---

<sup>6</sup> Cfr. Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sentenza n. 21 del 27 luglio 2016, nella parte in cui afferma che: "Il motivo di ricorso, infatti, delimita e identifica la domanda spiegata nei confronti del giudice, e in relazione al motivo si pone l'obbligo di corrispondere, in positivo o in negativo, tra chiesto e pronunciato, nel senso che il giudice deve pronunciarsi su ciascuno dei motivi e non soltanto su alcuni di essi. A sostegno del motivo - che identifica la domanda prospettata di fronte al giudice - la parte può addurre, poi, un complesso di argomentazioni, volte a illustrare le diverse censure, ma che non sono idonee, di per se stesse, ad ampliare o restringere la censura, e con essa la domanda". Il Collegio, quindi, evidenzia che «Rispetto a tali argomentazioni non sussiste un obbligo di specifica pronunzia da parte del giudice, il quale è tenuto a motivare la decisione assunta esclusivamente con riferimento ai motivi di ricorso come sopra identificati»

molte delle imprese coinvolte 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).

**19.** 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).

**20.** Il Consiglio di Stato, inoltre, riferendosi anche alle imprese che hanno partecipato ad 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.

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

**22.** 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).

**23.** 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>7</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.

**24.** 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>8</sup>.

<sup>7</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sentenze del 19 gennaio 2023, n. 671 e del 20 gennaio 2023, nn. 688, 690, 691.

<sup>8</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*

25. 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.

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

27. 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.

28. Riguardo all’apprezzamento del programma di *compliance antitrust* si richiama la parte della sentenza in cui all’Autorità viene dato l’ordine di valorizzare il coinvolgimento nelle infrazioni da parte di ogni singola impresa. Appare, quindi, di tutta evidenza come i programmi di *compliance*, che intrinsecamente concernono una condotta successiva alla cessazione dell’infrazione, esorbitino dal perimetro dell’ordine dettato dal Giudice.

29. 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 attenuate, escludendo per le medesime ragioni di cui sopra quella concessa in relazione ai programmi di *compliance*.

30. 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

31. 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.

---

*concertazione*” (§ 508 Provvedimento), mentre per l’intesa nel mercato degli imballaggi tale riduzione è stata attribuita alle imprese per le quali “in ragione o 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**

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

**32.** 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.

**33.** 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.

**34.** 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”*.

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

**36.** 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%.

**37.** 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 Scatolificio Idealkart S.r.l.*

**38.** Applicando la cornice valutativa sopra delineata al caso di specie, si ritiene che il livello di partecipazione di Idealkart all'infrazione relativa al mercato della produzione e commercializzazione di imballaggi in cartone ondulato deve considerarsi *lieve*.

**39.** Infatti, codesta Società ha ricevuto la riduzione c.d. "soggettiva" in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni per tenere conto del suo ruolo depotenziato e di minore rilievo strategico e la sua partecipazione all'intesa è stata pari a 2,23 anni.

**40.** Di conseguenza, la riduzione del 20%, già riconosciuta ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni (c.d. 34 "soggettivo") nel provvedimento di conclusione del caso I/805, deve essere incrementata di un ulteriore 20%.

**41.** Si ricorda infine che tra le Società partecipanti al procedimento I/805 – *Prezzi del cartone ondulato*, Scatolificio Idealkart ha ottenuto, ai sensi del punto 30 delle Linee Guida, una deduzione del 50% della sanzione ricondotta al limite edittale per aver partecipato al programma di clemenza, collocandosi come secondo *leniency applicant* per l'intesa relativa agli imballaggi (§ 506 provvedimento).

**42.** Al riguardo, rileva considerare la necessità di non pregiudicare l'interesse pubblico sottostante all'efficace funzionamento del programma nazionale di clemenza, che - nel caso di specie - ha consentito l'accertamento dei cartelli censurati. Pertanto, nel contesto della rideterminazione a valle della sentenza del Consiglio di Stato, occorre procedere a rimodulare la sanzione in ragione delle specificità del caso concreto, garantendo che le imprese che coadiuvano l'Autorità nell'accertamento di un'infrazione grave beneficino di un'ulteriore riduzione della sanzione amministrativa pecuniaria.

**43.** Per tale ragione appare necessario riconoscere a Scatolificio Idealkart S.r.l. una riduzione della sanzione, ai sensi del punto 34 delle Linee Guida dell'Autorità, nella misura del 10% rispetto alla sanzione finale.

**44.** Attraverso tale criterio riduttivo si salvaguarda l'interesse pubblico connesso al programma di clemenza, anche in fase di rideterminazione della sanzione comminata ai *leniency applicant*.

**45.** A tale ultimo riguardo, in replica alle argomentazioni della Parte, si evidenzia che siffatto interesse è adeguatamente preservato attraverso l'applicazione dell'ulteriore sconto sull'importo già inclusivo della riduzione per *leniency* come concessa a esito del Provvedimento, alla luce dei criteri generali di rideterminazione della sanzione proposti sulla scorta delle indicazioni del Giudice amministrativo.

**46.** Pertanto, all'esito della rideterminazione, la sanzione da applicare a Scatolificio Idealkart S.r.l. per la partecipazione al cartello nel mercato della produzione e vendita di imballaggi in cartone ondulato risulta pari a 459.492 euro, così calcolata: 918.985 euro (soglia *ex* articolo 15, comma 1-*bis* pari a 1.837.969 ridotta del 50% in applicazione del beneficio della clemenza) - 367.594 (40% ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni) - 91.898 euro (riduzione supplementare per salvaguardia

programma di clemenza). Tale importo corrisponde al 2,5% del fatturato complessivo della Società e risulta quindi inferiore al limite edittale del 10%.

**47.** In conclusione, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato, si ritiene di procedere a rideterminare la sanzione nell'importo di 459.492 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 Scatolificio Idealkart S.r.l. per la violazione accertata nell'importo di 459.492 € (quattrocentocinquantanovemilaquattrocentonovantadue euro);

### DELIBERA

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società Scatolificio Idealkart S.r.l. per i comportamenti alla stessa ascritti nel provvedimento dell'Autorità n. 27849 del 17 luglio 2019, viene rideterminata nella misura di 459.492 euro (quattrocentocinquantanovemilaquattrocentonovantadue 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*

---

**I805H - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE  
IMBALLAGGI PIEMONTESI**

*Provvedimento n. 31075*

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;

VISTO il proprio provvedimento del 4 aprile 2023, n. 30589, con cui è stato avviato il procedimento I805H, volto alla rideterminazione della sanzione nei confronti della società Imballaggi Piemontesi S.r.l.;

VISTO il proprio provvedimento del 17 ottobre 2023, n. 30822 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 Imballaggi Piemontesi 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 procedimento I/805H;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO che il Consiglio di Stato, Sezione VI, con sentenza non definitiva del 5 gennaio 2024, n. 198 ha accolto, in via rescindente, uno dei motivi di revocazione eccepiti da Imballaggi Piemontesi S.r.l. in sede di ricorso per revocazione e, per l'effetto, ha revocato, con esclusivo riferimento a tale profilo, la sentenza della stessa Sezione n. 2118 del 1° marzo 2023;

CONSIDERATO che con la medesima sentenza il Consiglio di Stato ha fissato la trattazione della fase rescissoria relativa all'accolto vizio revocatorio all'udienza pubblica del 20 giugno 2024;

RITENUTO, pertanto, necessario prorogare il termine di conclusione del procedimento attualmente fissato al 29 febbraio 2024 ad una data successiva alla presumibile definizione della fase rescissoria del pendente giudizio di revocazione;

**DELIBERA**

di prorogare al 31 dicembre 2024 il termine di conclusione del procedimento.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**18051 - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE  
ADDA ONDULATI**

*Provvedimento n. 31076*

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 Adda Ondulati 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., Imballaggi Piemontesi S.r.l., Ondulati Nordest S.p.A., Ondulati ed Imballaggi del Friuli 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, per la partecipazione alla menzionata intesa nel mercato dei fogli in cartone ondulato, Adda Ondulati S.p.A. è stata sanzionata per 3.658.077 euro;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, del 20 gennaio 2023, n. 690 (di seguito anche la *“sentenza”*), con cui, in parziale accoglimento del ricorso proposto da Adda Ondulati S.p.A. per la riforma della sentenza del TAR del Lazio, Sez. I, n. 6040/2021, è stato annullato il Provvedimento nella sola parte relativa alla determinazione della sanzione disposta a carico di Adda Ondulati 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. 30590, con cui è stato avviato il procedimento I/805I, volto alla rideterminazione delle sanzioni nei confronti della società Adda Ondulati S.p.A.;

VISTO E CONSIDERATO quanto rilevato da Adda Ondulati S.p.A. nell’audizione davanti agli Uffici dell’8 maggio 2023;

VISTO il proprio provvedimento del 17 ottobre 2023, n. 30823, 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* ad Adda Ondulati 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/805I;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LA PARTE**

**1.** Adda Ondulati S.p.A. (di seguito anche “Adda Ondulati”, la “Parte” o la “Società”) è una società attiva nella produzione e vendita di fogli e imballaggi in cartone ondulato; il capitale sociale di Adda Ondulati era detenuto, al tempo dell’accertamento dell’infrazione, da alcuni membri della famiglia Taschetti. Nel 2018, Adda Ondulati ha realizzato un fatturato pari a circa 46 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 Adda Ondulati 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., Imballaggi Piemontesi S.r.l., Ondulati Nordest S.p.A., Ondulati ed Imballaggi del Friuli 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 Fabbricanti Cartone Ondulato (GIFCO), 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. In particolare, Adda Ondulati è stata destinataria della sanzione amministrativa pecuniaria pari a 3.658.077 euro per aver partecipato a un'intesa unica complessa e continuata nel mercato della produzione e commercializzazione di fogli in cartone ondulato.

4. Con sentenza n. 690 del 20 gennaio 2023, il Consiglio di Stato, Sezione VI, ha annullato parzialmente il citato Provvedimento nella sola parte relativa alla quantificazione della sanzione disposta a carico di Adda Ondulati. Nello specifico, il giudice dell'appello ha ritenuto, con riferimento al coefficiente di gravità, 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”*. 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'art. 15 della L n. 287/90”*. Conseguentemente è stato richiesto all'Autorità di *“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

5. A seguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 690 del 20 gennaio 2023, l'Autorità, con decisione del 4 aprile 2023, ha avviato il procedimento per la rideterminazione della sanzione amministrativa pecuniaria pari a 3.658.077 euro irrogata ad Adda Ondulati S.p.A. con il citato Provvedimento.

6. Nel procedimento di rideterminazione della sanzione, Adda Ondulati ha avuto modo di esercitare il proprio diritto di difesa, chiedendo di essere sentita in audizione<sup>1</sup>. Nel corso dell'audizione svolta l'8 maggio 2023, Adda Ondulati ha illustrato le proprie valutazioni in merito alla pronuncia del

---

<sup>1</sup> Doc. 3.

Consiglio di Stato sopra riportata, nonché esposto alcune osservazioni sulle concrete modalità di applicazione dei principi ivi enunciati<sup>2</sup>.

7. 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, 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>3</sup>.

#### IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

8. Adda Ondulati, nello svolgimento delle proprie difese e con riferimento alla valutazione del coinvolgimento nell’intesa, ha evidenziato che: *i*) le condotte accertate sono state poste in essere dall’ex-Responsabile degli acquisti di Adda Ondulati all’insaputa dei vertici aziendali e, dopo la scomparsa dello stesso, Adda Ondulati non ha più risposto alle sollecitazioni provenienti dai concorrenti; *ii*) il prezzo di vendita del foglio in cartone ondulato viene determinato dalle grandi imprese multinazionali per le quali tale produzione rappresenta il *core business*, e i clienti usano le quotazioni dei *player* internazionali per chiedere adeguamenti o miglioramenti delle condizioni economiche; *iii*) la produzione dei fogli in cartone ondulato non rappresenta un *core business* per la Parte (circa il 20% del fatturato), bensì una necessità derivante da esigenze tecnico produttive; *iv*) la Società non ha interesse a sviluppare la produzione nel mercato dei fogli, dove occupa una posizione marginale, tanto è vero che non ha partecipato ai tavoli di concertazione nazionale; *v*) Adda Ondulati possiede una quota di circa il 2% del mercato dei fogli in cartone ondulato e, pertanto, le sarebbe difficile distorcere la concorrenza atteso che i *competitor* possiedono complessivamente una quota di mercato superiore all’80%; *vi*) le imprese che acquistano il foglio da Adda Ondulati, di piccole dimensioni e legate alla Parte da storici rapporti commerciali, non hanno contestato le condizioni economiche praticate, neppure nel periodo in cui erano in corso le condotte sanzionate dall’Autorità. Tali elementi evidenzerebbero una partecipazione “*lieve*” della Società all’intesa contestata.

9. Quanto alla concreta implementazione dei principi enunciati dalla sentenza di appello, la Società ha sottolineato l’importanza di distinguere, in sede di rideterminazione della sanzione, tra la posizione delle Piccole e Medie Imprese (PMI) italiane e la posizione dei grandi gruppi internazionali che operano nel mercato europeo o mondiale.

#### V. VALUTAZIONI E RIDETERMINAZIONE DELLA SANZIONE

##### V.1. Osservazioni preliminari

10. 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 dell’infrazione e sulla responsabilità della Società per la stessa.

11. Infatti, la sentenza di appello ha confermato nel merito l’accertamento condotto dall’Autorità, limitando le proprie censure al profilo della proporzionalità della sanzione irrogata alla Parte, richiedendo di adeguarla al coinvolgimento della Società nell’infrazione accertata secondo le indicazioni fornite nella sentenza stessa.

---

<sup>2</sup> Doc. 5.

<sup>3</sup> Doc. 8.

**12.** Di conseguenza, l'accertamento dell'intesa 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 l'infrazione come declinati nel Provvedimento.

**13.** 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 l'infrazione in tutti i suoi aspetti, nonché la responsabilità della Parte per la stessa.

**14.** 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 nell'intesa da parte delle imprese interessate.

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

### *a) Criteri generali*

**15.** 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 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).

**16.** 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 citata 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”*.

**17.** 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.

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

**19.** 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).

**20.** In tale ottica, si ritiene utile, sulla scorta di quanto indicato dal Consiglio di Stato nella citata sentenza n. 690/23, 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.

**21.** 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>4</sup>.

**22.** 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.

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

24. 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.

25. 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 attenuate, escludendo per le medesime ragioni di cui sopra quella concessa in relazione ai programmi di *compliance*.

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

---

<sup>4</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 o 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. 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

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

28. 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.

29. 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.

30. 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".*

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

**32.** 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%.

**33.** 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 Adda Ondulati S.p.A.*

**34.** Applicando la cornice valutativa sopra delineata al caso di specie, si ritiene che il livello di partecipazione della Società all'infrazione relativa al mercato della produzione e commercializzazione di fogli in cartone ondulato deve considerarsi *medio*.

**35.** 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 ha partecipato all'intesa illecita per un periodo pari a 7,4 anni.

**36.** 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%.

**37.** Pertanto, si conferma che la sanzione da applicare ad Adda Ondulati S.p.A. per la partecipazione all'intesa nel mercato della produzione e vendita dei fogli in cartone ondulato risulta pari a 3.200.817 euro, così calcolata: 4.572.596 (soglia *ex* articolo. 15, comma 1-*bis*) - 1.371.779 euro (30% ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni). Tale importo corrisponde al 7% del fatturato complessivo della Società e risulta, quindi, inferiore al limite edittale del 10%.

**36.** In conclusione, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato, si ritiene di procedere a rideterminare la sanzione nell'importo di 3.200.817 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 ad Adda Ondulati S.p.A. per la violazione accertata nell'importo di 3.200.817 euro (tre milioni duecentomilaottocentodiciassette euro);

---

**DELIBERA**

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società Adda Ondulati S.p.A. per i comportamenti alla stessa ascritti nel provvedimento dell'Autorità n. 27849 del 17 luglio 2019, viene rideterminata nella misura di 3.200.817 € (tremilioniduecentomilaottocentodiciassette 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*

---

**1805L - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE ICO**  
*Provvedimento n. 31077*

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 ICO - Industria Cartone Ondulato 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., Alliabox Italia S.p.A., Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l., Toppazzini S.p.A., Antonio Sada & Figli S.p.A., 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.;

VISTO che, per la partecipazione alla sopra richiamata intesa nel mercato degli imballaggi in cartone ondulato, ICO S.r.l. è stata sanzionata per 7.965.677 euro;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, del 20 gennaio 2023, n. 689 (di seguito anche la sentenza), con cui, in parziale accoglimento del ricorso proposto da ICO S.r.l. per la riforma della sentenza del TAR del Lazio, Sez. I, n. 6050/2021, è stato annullato il Provvedimento nella sola parte relativa alla determinazione della sanzione disposta a carico di ICO 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'art. 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. 30591 con cui è stato avviato il procedimento I/805L, volto alla rideterminazione delle sanzioni nei confronti della società ICO S.r.l.;

VISTO E CONSIDERATO quanto rilevato da ICO S.r.l nell'audizione davanti agli Uffici del 19 maggio 2023;

VISTO il proprio provvedimento del 17 ottobre 2023, n. 30824 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 ICO 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/805L;

VISTA E CONSIDERATA la memoria di ICO S.r.l. trasmessa il 15 dicembre 2023 e successivamente integrata il 15 febbraio 2024;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LA PARTE**

**1.** ICO - Industria Cartone Ondulato S.r.l. (nel seguito anche “ICO”, la “Parte” o la “Società”) è una società attiva nella produzione di fogli e nella produzione e commercializzazione di imballaggi in cartone ondulato, il cui capitale sociale era detenuto, al tempo della contestazione dell'infrazione, da alcuni membri della famiglia Lancia<sup>1</sup>. Nel 2018, il fatturato realizzato da ICO è stato pari a circa 100 milioni di euro.

---

<sup>1</sup> Il capitale sociale di ICO era detenuto da Leonida Lancia (32,5%), Rita Lancia (22,5%), Maurizio Lancia (22,5%) e Maria Grazia Lancia (22,5%).

## 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 ICO - Industria Cartone Ondulato 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., Alliabox Italia S.p.A., Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l., Toppazzini S.p.A., Antonio Sada & Figli S.p.A., 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..

3. In particolare, ICO S.r.l. è stata destinataria della sanzione pecuniaria amministrativa pari a 7.965.677 euro per aver partecipato ad una intesa unica complessa e continuata nel mercato della produzione e commercializzazione degli imballaggi in cartone ondulato

4. Con sentenza n. 689 del 20 gennaio 2023, il Consiglio di Stato ha annullato parzialmente il citato provvedimento di chiusura del caso I/805 nella sola parte relativa alla quantificazione della sanzione disposta a carico di ICO. Nello specifico, il giudice dell'appello ha ritenuto, con riferimento al coefficiente di gravità, 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”*. 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'art. 15 della L n. 287/90.”* In particolare, *“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

5. A seguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 689 del 20 gennaio 2023, l'Autorità, con decisione del 4 aprile 2023, ha avviato il procedimento per la rideterminazione della sanzione amministrativa pecuniaria pari a 7.965.677 euro irrogata a ICO con il citato Provvedimento.

6. Nel procedimento di rideterminazione della sanzione, ICO 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 19 maggio 2023, ICO 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>.

7. 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 sanzione<sup>4</sup>.

8. Il 15 dicembre 2023 ICO ha trasmesso una memoria<sup>5</sup> e, infine, il 15 febbraio 2024, ha inviato ulteriori osservazioni<sup>6</sup> a seguito dell'accesso del 6 febbraio 2024 per presa visione, senza estrazione di copia, alla tabella riportante gli importi base delle sanzioni comminate alle Parti del procedimento I805 nel Provvedimento finale, come richiesto dal Tar per il Lazio, sez. I, con sentenza del 18 gennaio 2024, n. 911<sup>7</sup>.

### IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

9. In particolare, ai fini della valutazione del coinvolgimento nell'intesa, la Parte, nel corso dell'audizione del 19 maggio 2023, ha evidenziato che ICO: *i*) non rientra tra i promotori della concertazione; *ii*) ha operato solo a livello locale; *iii*) ha partecipato solo per un periodo breve all'intesa (circa un anno e mezzo), e *iv*) non ha beneficiato di alcun effetto prodotto dall'intesa, di cui comunque non è stata data alcuna prova

10. La Parte ha sottolineato, inoltre, l'importanza di una valutazione circa la consapevolezza della partecipazione all'intesa che, nel caso di ICO, sarebbe stata inesistente a qualsiasi livello aziendale. Infatti, la partecipazione, dovuta alla mancata conoscenza delle regole *antitrust*, sarebbe stata fittiva e non caratterizzata da intenzionalità.

11. La Parte ha evidenziato come il Consiglio di Stato abbia espressamente dichiarato assorbito il motivo sotteso alle istanze di riduzione e riesame della sanzione relativo all'incapacità contributiva di ICO dovuto al periodo di chiusura eccezionale dello stabilimento di produzione della Società causato da una forte grandinata, il quale ha messo a rischio la continuità aziendale. Come meglio precisato nella memoria del 15 dicembre 2023, per la Parte l'assorbimento di siffatto motivo concernente la mancata riduzione della sanzione al valore di 1,7 milioni di euro, individuato sulla

---

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

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

<sup>4</sup> Doc. 11.

<sup>5</sup> Doc. 12.

<sup>6</sup> Doc. 15.

<sup>7</sup> Doc. 14.

scorta di una consulenza tecnica di Parte<sup>8</sup>, implica che la sanzione debba essere pari o inferiore a suddetto valore.

**12.** Quanto alla concreta implementazione dei principi enunciati dalla sentenza di appello, la Società ha sottolineato come da questa discenda la prescrizione della personalizzazione delle sanzioni, avendo il Giudice amministrativo ritenuto illegittimo il meccanismo delle LG sanzioni da cui deriva la rigida e sperequata logica di appiattimento delle sanzioni. Inoltre, dalla sentenza emerge chiaramente la necessità di far riferimento a criteri quanto più oggettivi possibili, quali la durata e il valore delle vendite di ogni operatore economico, nonché di ricorrere ai principi di proporzionalità e adeguatezza della sanzione.

**13.** Per ICO, al fine di non favorire le Società che abbiano partecipato per più anni alle intese e di maggiore dimensione, la rideterminazione dovrebbe partire dall'importo base delle sanzioni inflitte a ciascuna impresa coinvolta per poi pervenire a una riparametrazione che personalizzi effettivamente la sanzione sulla base di elementi oggettivi. ICO ritiene, infatti, che solo una graduazione tra il minimo e il massimo edittale che tenga conto della percentuale di rapporto tra le sanzioni teoriche comminabili a ciascuna impresa evita la sperequazione discendente dalla circostanza che alcune paghino in misura percentualmente più elevata delle altre.

**14.** Nello specifico, ICO osserva che il rapporto tra limite edittale e sanzione finale comminata alle Società partecipanti all'intesa nel mercato degli imballaggi - al netto di aggravanti e attenuanti - cade tra il [omissis]\* e il [omissis], con una media del [omissis], e che l'applicazione del massimo edittale favorisce decisamente le Società che hanno partecipato all'intesa nel mercato degli imballaggi per più anni e che presentano una maggiore dimensione. Tale rapporto creerebbe in particolar modo un vantaggio per le imprese multinazionali ([omissis]) rispetto alle altre ([omissis]), sfavorendo in particolar modo ICO, che presenta un rapporto pari al [omissis].

**15.** La rideterminazione della sanzione operata dall'Autorità non è sufficiente, in quanto il tempo della partecipazione rileverebbe per classi e non in senso assoluto, in ragione della effettiva e comparativa maggiore o minore durata, senza tener conto dell'incidenza effettiva sul mercato.

**16.** ICO ha poi osservato di essere stata penalizzata in quanto l'Autorità ha considerato nel fatturato totale anche quello derivante dal ramo produttivo di "Tissue", poiché non collegato al mercato degli imballaggi. La Società ha evidenziato poi come l'assorbimento nella sentenza di appello degli altri elementi di doglianza non possa non avere delle conseguenze giuridiche, nel senso di considerare nella rideterminazione anche quanto non affrontato in sede di giudizio.

**17.** La Società chiede quindi di applicare il rapporto minimo tra sanzione finale netta e limite edittale ([omissis]) alla sanzione finale netta, da ridurre ulteriormente del 20% in ragione del lieve impatto sul mercato delle condotte della società, ottenendo quindi una sanzione rideterminata di 755.921 euro.

**18.** La Parte, infine, ha evidenziato come la definizione di un mercato unitario nazionale e non locale, potrebbe infatti avere un impatto notevole con riguardo alla legittimazione ad agire e alla solidarietà passiva nell'ambito di eventuali e future azioni di *private enforcement*.

---

<sup>8</sup> Doc. 12, all. 1.

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

19. In subordine, ICO richiede il riesame della propria istanza di riduzione della sanzione per incapacità contributiva già presentata nel corso del 2019, fondata sulla relazione tecnica di un consulente esterno nuovamente allegata alla memoria del 15 dicembre 2023<sup>19</sup>.

## V. VALUTAZIONI

### V.1. Osservazioni preliminari

20. In via preliminare si devono respingere tutte le argomentazioni e le osservazioni formulate della Parte volte a rimettere in discussione l'accertamento svolto dall'Autorità sull'esistenza dell'infrazione e sulla responsabilità della Società per la stessa.

21. Infatti, la sentenza di appello ha confermato nel merito l'accertamento condotto dall'Autorità, limitando le proprie censure al profilo della proporzionalità della sanzione irrogata alla Parte, richiedendo di adeguarla al coinvolgimento della Società nell'infrazione accertata secondo le indicazioni fornite nella sentenza stessa.

22. Di conseguenza, l'accertamento dell'intesa 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 l'infrazione come declinati nel Provvedimento.

23. 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 l'infrazione in tutti i suoi aspetti, nonché la responsabilità della Parte per la stessa.

24. 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 rideterminare l'entità della sanzione in osservanza del principio di proporzionalità.

25. Sempre in via preliminare si osserva che la circostanza che possano essere promosse azioni civili di risarcimento del danno *antitrust* nei confronti della Società non ha alcuna rilevanza in questa sede.

26. 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*.

27. 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 (nel cui ambito possono anche attuarsi le chiamate in garanzia delle Società non

---

9

<sup>1</sup> Doc. 12, all. 1.

originariamente convenute), assolve una funzione compensatoria del danno patrimoniale subito dai soggetti (individui e/o imprese clienti/concorrenti) incisi dalle condotte anticoncorrenziali.

**28.** 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.

**29.** Con riferimento al tema del fatturato totale considerato, si richiama l'articolo 15 della legge n. 287/1990, per cui il tetto del 10% deve essere commisurato al fatturato globale dell'impresa (e, quindi, anche il "Tissue") calcolato nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida.

**30.** Non è poi condivisibile la tesi della Parte, per cui l'assorbimento da parte del Giudice amministrativo dei motivi di appello relativi alla mancata riduzione della sanzione al valore di 1,7 milioni di euro (importo individuato sulla scorta di una consulenza tecnica di Parte) implichi che la sanzione debba essere pari o inferiore a suddetto valore.

**31.** In generale, sul punto si osserva che il perimetro del giudicato è limitato alla riconduzione a proporzionalità delle sanzioni, nonché all'eliminazione dell'appiattimento delle sanzioni sul limite edittale di cui all'articolo 15 della legge n. 287/1990 e a una maggiore personalizzazione delle stesse. Pertanto, l'Autorità non è tenuta a considerare nella rideterminazione anche quanto non esaminato nella sentenza.

**32.** Nel caso specifico si osserva, inoltre, che il sesto motivo di appello sollevato dalla Parte davanti al Consiglio di Stato riguarda precisamente il rigetto del ricorso per motivi aggiunti da parte del Tar Lazio avverso il provvedimento del 23 dicembre 2019 con cui l'Autorità non ha accolto l'istanza di riesame presentata da ICO il 12 ottobre 2019 rispetto al rigetto dell'istanza di riduzione della sanzione in relazione all'evento calamitoso del 10 luglio 2019. Proprio con riferimento a tale precipuo motivo la sentenza del Consiglio di Stato n. 689/2023 statuisce: *"È da considerarsi assorbita anche la questione sollevata con il sesto motivo di appello"* (paragrafo 8.10 della sentenza). Ciò che il Giudice ha ritenuto fondate sono *"per quanto di ragione, le censure che lamentano l'iniquinà e la mancata proporzionalità della sanzione. Alla luce dei principi esposti, nella specie non si rinviene un apprezzabile personalizzazione delle modalità di calcolo del quantum della sanzione, nel senso prima indicato, con conseguente venir meno della sua proporzionalità e adeguatezza"* (paragrafo 8.6 della sentenza). Da tale assunto e dal conseguente ragionamento svolto dal Giudice nei successivi paragrafi della sentenza non può in alcun modo desumersi che ciò implichi una riduzione della sanzione al valore-soglia individuato dal consulente di Parte, anche considerando che nell'ordine di rideterminazione della sanzione indirizzato all'Autorità il Consiglio di Stato precisa espressamente di dare *"rilievo al coinvolgimento pieno, medio e lieve di ogni singola impresa coinvolta"* (paragrafo 8.8 della sentenza) e non già di fare riferimento al valore individuato dalla stessa Parte.

**33.** Si rigetta anche l'eccezione di ICO, secondo cui il Giudice avrebbe dichiarato l'illegittimità delle LG sanzioni. A riguardo, si osserva che, pur avendo ICO con il ricorso davanti al Tar per il Lazio chiesto l'annullamento - *inter alia* - anche di alcuni dei punti delle LG Sanzioni, *petitum* poi confluito nell'appello sollevato davanti al Consiglio di Stato, quest'ultimo non ha annullato le LG Sanzioni, che restano pertanto pienamente legittime. Infatti, il censurato tema dell'appiattimento della sanzione sul massimo valore del tetto del 10% *ex* articolo 15, comma 1, della legge n. 287/1990 non incide di per sé sui criteri dettati dalle LG Sanzioni, che comunque consentono di derogare alle

stesse anche in considerazione delle specifiche circostanze del caso concreto (§ 34 LG Sanzioni). A riguardo lo stesso Giudice evidenzia come *“l’impianto normativo prevede, pertanto, la modulabilità della sanzione in ragione della specificità del caso concreto”* (paragrafo 8.6 della sentenza). Pertanto, proprio per mezzo delle LG Sanzioni è possibile svolgere la richiesta personalizzazione delle modalità di calcolo del *quantum* sanzionatorio in ossequio dei principi di proporzionalità e adeguatezza.

**34.** Conseguentemente, appare priva di pregio l’eccezione di ICO per cui la rideterminazione debba partire dall’importo base delle sanzioni inflitte a ciascuna impresa coinvolta per poi pervenire a una riparametrazione che personalizzi effettivamente la sanzione sulla base di elementi oggettivi e che la graduazione debba avvenire solo tra il minimo e il massimo edittale che tenga conto della percentuale di rapporto tra le sanzioni teoriche comminabili. Infatti, non essendo stato censurato l’iter sanzionatorio proposto dalle LG Sanzioni appare sufficiente per rispettare l’ordine del Giudice di considerare le specifiche circostanze del caso concreto per rimodulare le percentuali di riduzione a partire dagli importi delle ammende originariamente irrogate.

**35.** Il controllo sul raggiungimento del massimo edittale fissato al 10% dall’articolo 15, comma 1-bis, della legge n. 287/1990, in conformità con la direttiva UE n. 1/2019 per cui l’importo massimo dell’ammenda irrogabile per un’infrazione dell’articolo 101 o 102 TFUE non deve essere inferiore al 10 % del fatturato totale a livello mondiale, rappresenta la soglia di contenimento posta dal legislatore proprio allo scopo di non compromettere la stessa esistenza delle imprese sanzionate. Sul punto, si richiama anche quanto statuito dal Consiglio di Stato, VI, con sentenza del 10 luglio 2018, n. 4211, nella parte in cui ha affermato che *“Il parziale “livellamento” del trattamento sanzionatorio determinato (ex post) dall’abbattimento delle sanzioni entro il limite legale del 10% del fatturato totale realizzato nell’ultimo esercizio chiuso (2014), «non pone problemi di legittimità costituzionale o comunitaria, atteso che si tratta, comunque, di una rimodulazione della sanzione che avviene in un’ottica di favor per il soggetto sanzionato, al fine di porre dall’esterno un limite alla discrezionalità dell’AGCM, che in mancanza di tale tetto sarebbe (data anche l’ampiezza del limite edittale interno) eccessivamente ampia» (Consiglio di Stato, Sez. VI, 4 settembre 2014, n. 4506)”*.

**36.** Infine, con riferimento al riconoscimento dell’incapacità contributiva nuovamente richiesta<sup>10</sup> in sede di audizione con gli Uffici e alla domanda di riesame subordinata posta in sede di memoria, con la lettera di comunicazione del termine infra-procedimentale è stato precisato che la riduzione possa essere concessa solo sulla base di prove oggettive che dimostrino un concreto rischio di uscita dal mercato dell’impresa a causa dell’irrogazione della sanzione, alla luce di quanto previsto dal punto 31 delle LG sanzioni e dal paragrafo 35 degli Orientamenti della Commissione per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell’articolo 23, para. 2, lett. a) del Regolamento CE n. 1/2003. Veniva quindi evidenziata nella lettera la necessità di sostenere la richiesta con elementi idonei ad apprezzare l’attuale ed effettiva limitata capacità contributiva della Parte rispetto alla sanzione così come prospettata nella lettera, ovvero 5.974.258 euro a fronte degli originari 7.965.677 euro.

**37.** A riguardo si osserva che la Parte non ha addotto nuove ragioni a sostegno del riesame della propria istanza di riduzione per incapacità contributiva anche a fronte della riduzione della sanzione prospettata nella lettera trasmessa dagli Uffici, limitandosi invece a richiamare la medesima

---

<sup>10</sup> Nell’ambito del procedimento I805, [omissis].

relazione tecnica, già oggetto del provvedimento di rigetto del 23 dicembre 2019, poi confermato anche dal Giudice amministrativo. Pertanto, tale richiesta non può essere accolta.

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

### *a) Criteri generali*

**38.** 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 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 condividersero l’obiettivo comune”*.

**39.** 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 citata 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”*.

**40.** Il Consiglio di Stato, inoltre, riferendosi anche alle imprese che hanno partecipato ad 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.

**41.** Gli importi delle ammende originariamente irrogate andranno, quindi, ridefiniti sulla base di tali indicazioni.

**42.** 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).

**43.** In tale ottica, si ritiene utile, sulla scorta di quanto indicato dal Consiglio di Stato nella citata sentenza n. 689/23, 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.

**44.** 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>11</sup>.

**45.** 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.

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

**47.** 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, ad 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.

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

**49.** Con riguardo all'eccezione relativa al criterio della durata, si precisa che la soglia dei tre anni, alternativa a quella del beneficio di almeno una circostanza attenuante, si fonda sull'apprezzamento della minore durata della partecipazione alla condotta a fronte di coinvolgimenti più temporalmente consistenti, da ascrivere alle categorie medio e pieno, sempre nell'ottica di garantire il rispetto del principio di proporzionalità.

50. 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

51. 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>11</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 o 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**

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

**52.** 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.

**53.** 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.

**54.** 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”*.

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

**56.** 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%.

**57.** 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 ICO S.r.l.*

**58.** Applicando la cornice valutativa sopra delineata al caso di specie, si ritiene che il livello di partecipazione della Società all'infrazione deve considerarsi *lieve*.

**59.** Infatti, codesta Società ha ricevuto la riduzione c.d. "soggettiva" in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni per tenere conto del suo ruolo depotenziato e di minor rilievo strategico, e la sua partecipazione all'intesa illecita ha avuto durata inferiore a tre anni (1,46 anni).

**60.** Di conseguenza, dopo aver ricondotto la sanzione alla soglia *ex* articolo 15, comma 1-*bis*, della legge n. 287/1990, la c.d. riduzione per elemento "soggettivo" del 20% - già riconosciuta nel Provvedimento ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni - deve essere incrementata di un ulteriore 20%, portando così la riduzione *ex* punto 34 LG c.d. "soggettiva" complessivamente al 40%.

**61.** Pertanto, all'esito della rideterminazione, la sanzione da applicare a ICO S.r.l. per la partecipazione all'intesa nel mercato della produzione e vendita degli imballaggi in cartone ondulato risulta pari a 5.974.258 euro, così calcolata: 9.957.097 (soglia *ex* articolo 15, comma 1-*bis*) - 3.982.839 (40% ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni). Tale importo corrisponde al 6% del fatturato complessivo della Società e risulta quindi inferiore al limite edittale del 10%.

**62.** In conclusione, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato, si ritiene di procedere a rideterminare la sanzione nell'importo di 5.974.258 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 ICO S.r.l. per la violazione accertata nell'importo di 5.974.258 euro (cinquemilioninovecentosettantaquattromiladuecentocinquantotto euro);

### DELIBERA

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società ICO S.r.l. per i comportamenti alla stessa ascritti nel provvedimento dell'Autorità n. 27849 del 17 luglio 2019, viene rideterminata nella misura di 5.974.258 € (cinquemilioninovecentosettantaquattromiladuecentocinquantotto euro).

L'Autorità procederà a ricalcolare il piano di ammortamento, di cui al provvedimento di rateizzazione della sanzione amministrativa pecuniaria del 20 dicembre 2019 n. 28049, sulla somma così come rideterminata, potendo l'impresa optare per il pagamento del residuo ammontare in un'unica soluzione, entro il termine di trenta giorni dalla notificazione 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](http://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.

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*

---

**I805M - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE****SANDRA***Provvedimento n. 31078*

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 Sandra 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., 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., 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.;

VISTO che, per la partecipazione alla sopra richiamata intesa nel mercato degli imballaggi in cartone ondulato, Sandra S.p.A. è stata sanzionata per 10.689.458 euro;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, del 13 gennaio 2023, n. 462 (di seguito anche la *“sentenza”*), con cui, in parziale accoglimento del ricorso proposto dall’Autorità, il giudice dell’appello ha riformato la sentenza del TAR del Lazio, Sez. I, n. 6083/2021, annullando tuttavia il Provvedimento nella sola parte relativa alla determinazione della sanzione disposta a carico di Sandra 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’art. 15 della L n. 287/90*”;

VISTO che la società Sandra S.p.A. ha mutato la propria denominazione sociale in FEPA S.p.A.;

VISTO il proprio provvedimento del 4 aprile 2023, n. 30592, con cui è stato avviato il procedimento I/805M, volto alla rideterminazione delle sanzioni nei confronti della società FEPA S.p.A. (già Sandra S.p.A.);

VISTO E CONSIDERATO quanto rilevato da FEPA S.p.A. (già Sandra S.p.A.) nell’audizione davanti agli Uffici del 31 maggio 2023;

VISTO il proprio provvedimento del 17 ottobre 2023, n. 30825, 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 FEPA S.p.A. (già Sandra 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/805M;

VISTA E CONSIDERATA la memoria di FEPA S.p.A. (già Sandra S.p.A.) pervenuta il 14 dicembre 2023;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LA PARTE**

**1.** Fepa S.p.A. (già Sandra S.p.A., in seguito anche “Fepa”, la “Parte” o la “Società”) è una società attiva nella produzione e commercializzazione di fogli e imballaggi in cartone ondulato. Il capitale sociale di Sandra era detenuto interamente, al tempo della contestazione dell’illecito, da Fausto Ferretti. Nel 2018, il fatturato generato da Sandra era stato pari a circa 134 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 Sandra S.p.A. (oggi Fepa 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., 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., 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 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 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.

3. In particolare, Sandra S.p.A. è stata destinataria della sanzione pecuniaria amministrativa pari a 10.689.458 euro per aver partecipato a una intesa unica complessa e continuata nel mercato della produzione e commercializzazione degli imballaggi in cartone ondulato.

4. Con sentenza n. 462 del 13 gennaio 2023, il Consiglio di Stato ha annullato parzialmente il citato provvedimento di chiusura del caso I/805 nella sola parte relativa alla quantificazione della sanzione disposta a carico di Sandra S.p.A., oggi Fepa S.p.A..

5. Nello specifico, il giudice dell'appello 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”*. 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'art. 15 della L n. 287/90”*.

### III. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

6. A seguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 462 del 13 gennaio 2023, l'Autorità, con decisione del 4 aprile 2023, ha avviato il procedimento per la rideterminazione della sanzione amministrativa pecuniaria pari a 10.689.458 euro irrogata a Sandra, oggi Fepa, con il citato Provvedimento.

7. Nel procedimento di rideterminazione della sanzione, Fepa ha avuto modo di esercitare il proprio diritto di difesa, chiedendo di essere sentita in audizione<sup>1</sup>. Nel corso dell'audizione svolta il 31 maggio 2023, Fepa 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>2</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>3</sup>.

9. Il 14 dicembre 2023 Fepa ha trasmesso una memoria<sup>4</sup>.

#### IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

10. Con riguardo alla valutazione del coinvolgimento nell'intesa, la Parte ha evidenziato quanto segue: *i*) Fepa S.p.A. è essenzialmente un'impresa monoprodotto in quanto l'80% delle proprie vendite è ascrivibile agli imballaggi in cartone ondulato; conseguentemente l'applicazione del coefficiente di gravità del 15% determina una sanzione pari al tetto del 10%; *ii*) la partecipazione della Società al cartello è stata assai limitata, sia in termini di durata (poco meno di due anni), sia con riguardo al ruolo svolto nel cartello; in particolare, il ruolo marginale della società sarebbe testimoniato anche dalla partecipazione a due sole riunioni, in relazione alle quali vi sarebbe la prova dell'effettiva presenza soltanto a una delle stesse; *iii*) la mancata attuazione dell'intesa, atteso che - nel periodo di partecipazione contestato - la Società avrebbe registrato un aumento della propria quota di mercato e una riduzione del 2% dei prezzi applicati. Tali elementi, idonei a sconfiggere un reale coinvolgimento nell'intesa, evidenzerebbero quindi una partecipazione al cartello da parte della società "*meno che lieve*".

11. Quanto alla concreta implementazione dei principi enunciati dalla sentenza di appello, la Società ha rilevato anzitutto una disparità di trattamento nella parte in cui l'Autorità avrebbe applicato una riduzione del 20% al contempo nei confronti di Fepa e di altre società che, differentemente dalla medesima, hanno preso parte a due intese.

12. L'applicazione di tale criterio, unitamente al cumulo giuridico a beneficio delle imprese sanzionate per la partecipazione a entrambi i cartelli, ha condotto a un risultato paradossale, in quanto Fepa, che ha partecipato in misura lieve a una sola intesa, risulta punita proporzionalmente in modo più elevato rispetto ad altre imprese che hanno partecipato alle due intese. Fepa ha subito una sanzione pari al 6% del fatturato, mentre altre Società partecipanti hanno ricevuto una sanzione pari al 4% del fatturato.

13. La Parte chiede, quindi, di riconsiderare il trattamento sanzionatorio in termini non discriminatori, valorizzando adeguatamente sia il principio di proporzionalità sia il principio di adeguatezza della sanzione nei confronti di chi ha partecipato a una sola intesa e in maniera lieve.

---

<sup>1</sup> Doc. 3.

<sup>2</sup> Doc. 6.

<sup>3</sup> Doc. 9.

<sup>4</sup> Doc. 10.

14. Infine, Fepa ha evidenziato 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

15. 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 dell'infrazione e sulla responsabilità della Società per la stessa.

16. Infatti, la sentenza di appello ha confermato nel merito l'accertamento condotto dall'Autorità, limitando le proprie censure al profilo della proporzionalità della sanzione irrogata alla Parte, richiedendo di adeguarla al coinvolgimento della Società nell'infrazione accertata secondo le indicazioni fornite nella sentenza stessa.

17. Di conseguenza, la valutazione dell'intesa 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 l'infrazione come declinati nel Provvedimento.

18. 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 l'infrazione in tutti i suoi aspetti, nonché la responsabilità della Parte per la stessa.

19. 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 rideterminare l'entità della sanzione in osservanza del principio di proporzionalità.

20. Pertanto, non possono trovare accoglimento le argomentazioni della Società volte a rimettere in discussione gli elementi fondanti la propria responsabilità come, ad esempio, l'asserita non partecipazione a talune riunioni del cartello.

21. Sempre in via preliminare, si osserva che la circostanza che siano state promosse azioni civili di risarcimento del danno *antitrust* nei confronti della Società non assume rilevanza in questa sede.

22. 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 la competitività 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*.

23. Diversamente l'*enforcement* privato, ossia l'azione di risarcimento del danno che il privato fa valere dinanzi 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.

**24.** 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.

**25.** Non può, infine, trovare accoglimento l'argomentazione relativa alla natura asseritamente monoprodotto della Società. Infatti, Fepa non è un'impresa monoprodotto, risultando attiva anche nella produzione e vendita del foglio in cartone ondulato e non solo nella produzione e vendita di imballaggi in cartone ondulato. Inoltre, il Consiglio di Stato ha espressamente rigettato tale argomentazione, sollevata da uno dei *co-cartelist* nel corso del giudizio di appello, ritenendo che *“non può essere accolta nemmeno la censura relativa alla mancata rilevanza attribuita alla circostanza che l'appellante è una cosiddetta impresa monoprodotto. Sul punto occorre richiamare quanto statuito da Cons Stato sez. VI, 21/12/2017, n. 5997: «la diversità delle fattispecie giustifica una applicazione diversa alle due tipologie di imprese che può condurre ad una modulazione di effetti per le imprese multiprodotto ed una applicazione rigida per le imprese monoprodotto. Ciò in quanto quando viene in rilievo quest'ultima articolazione di impresa l'illecito copre l'intera attività dell'impresa stessa e dunque assume una maggiore gravità in quanto è l'intero fatturato che ottiene vantaggi dalla stipulazione di tale accordo. In questa prospettiva si giustifica l'applicazione del minimo edittale del 15% che coincide con il massimo edittale del 10%. Non si può ritenere che ciò impedisca la graduazione nell'applicazione delle sanzioni in quanto la particolarità della fattispecie consegua ad uno scenario che giustifica l'applicazione «sempre» del limite «massimo» del 10%, che comunque non viene superato. In altri termini, in questi casi la graduazione nella fase applicativa in elazione al limite massimo del 10% non potrebbe avere una concreta incidenza proprio perché si tratta di fattispecie connotate, in ragione della oggettiva natura dell'impresa, da un livello alto di gravità; l'estensione all'intera attività dei vantaggi conseguiti con l'accordo di spartizione del mercato giustifica l'applicazione costante del limite massimo del 10%»*” (cfr. Consiglio di Stato, VI, 20 gennaio 2023 n. 691; in tal senso anche: Consiglio di Stato, VI, 16 marzo 2020, n. 1839; Consiglio di Stato, VI, 1° ottobre 2019, n. 6565; Consiglio di Stato, VI, 21 marzo 2018, n. 1821; Consiglio di Stato, VI, 29 gennaio 2021, n. 874).

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

### *a) Criteri generali*

**26.** Prima di entrare nel merito della rideterminazione della sanzione irrogata alla Società, va evidenziato che il procedimento di cui si discute costituisce una situazione affatto eccezionale in cui molte delle imprese coinvolte hanno partecipato a due intese certamente distinte ma intimamente connesse, come evidenziato dallo stesso Consiglio di Stato in alcune delle sentenze relative al procedimento I805<sup>5</sup>, 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”*.

**27.** 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

---

<sup>5</sup> Cfr. sentenza n. 1159/23.

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*”.

**28.** 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.

**29.** Gli importi delle ammende originariamente irrogate andranno, quindi, ridefiniti sulla base di tali indicazioni.

**30.** 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).

**31.** 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.

**32.** 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>.

**33.** 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.

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

---

<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 o 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).

35. 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.

36. 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*.

37. 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

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

39. 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.

40. 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.

**41.** 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”*.

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

**43.** 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%.

**44.** Priva di pregio è l’eccezione della Parte con riferimento a una presunta disparità di trattamento rispetto a chi ha partecipato sia all’intesa dei fogli sia a quella del cartone ondulato ed è stata qualificata come lieve per entrambe, considerato che l’apprezzamento del coinvolgimento delle Parti nelle distinte intese ai fini della rideterminazione deve essere svolto autonomamente, con il limite del correttivo richiesto al Giudice (*v. infra*) per cui il complessivo ammontare delle due sanzioni può superare il limite edittale in misura superiore ma proporzionata rispetto alla relativa interconnessione.

**45.** Con riguardo all’altra disparità di trattamento lamentata rispetto alle Società sanzionate per la partecipazione a entrambi i cartelli per avere queste ultime infine beneficiato di un’ulteriore riduzione, si richiama quanto affermato dal Giudice amministrativo nelle sentenze relative a tali Parti, in cui ha affermato che *“il criterio di calcolo della sanzione basato sul c.d. cumulo materiale, connotato da un certo automatismo, se generalmente adottabile, non risulti conforme al principio di proporzionalità, quanto meno nei casi come quello di specie”*, ritenendo che *“in tali casi, l’istituto penalistico della continuazione, pur non direttamente applicabile alle sanzioni antitrust, debba comunque orientare l’azione dell’Autorità nel determinare in concreto la pena applicabile (restando il cumulo materiale il limite massimo - fra l’altro più favorevole del limite penalistico - ma operando*

*un aumento proporzionato sul richiamato massimo del 10%)” e stabilendo, pertanto, che “l’Autorità dovrà procedere a rideterminare l’entità delle due sanzioni in osservanza dell’enunciato principio, 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 all’interconnessione - puramente soggettiva - ossia relativa al solo elemento psicologico della Smurfit - non tale da integrare il piano d’insieme - delle due diverse intese” (inter alia, Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza del 2 febbraio 2023, n. 1159).*

**46.** Pertanto, l’applicazione di un’ulteriore riduzione in capo alle Parti sanzionate per la partecipazione a entrambi i cartelli appare ineludibile in sede di ottemperanza a quanto richiesto dal Consiglio di Stato in tutte le sentenze che hanno coinvolto dette Società.

**47.** 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 Fepa S.p.A.*

**48.** Applicando la cornice valutativa sopra delineata al caso di specie, si ritiene che il livello di partecipazione della Società all’infrazione deve considerarsi *lieve*, avendo codesta Società ricevuto la riduzione c.d. “soggettiva” in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni per tenere conto del suo ruolo depotenziato e di minor rilievo strategico ed essendo la sua partecipazione all’intesa illecita inferiore a tre anni (1,95 anni).

**49.** 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%.

**50.** Pertanto, all’esito della rideterminazione, la sanzione da applicare a Fepa S.p.A. (già Sandra) per la partecipazione all’intesa nel mercato della produzione e vendita degli imballaggi in cartone ondulato risulta pari a 8.017.093 euro, così calcolata: 13.361.822 (soglia *ex* articolo 15, comma 1-*bis*) – 5.344.729 (40% ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni). Tale importo corrisponde al 6% del fatturato complessivo della Società e risulta quindi inferiore al limite edittale del 10%.

**51.** In conclusione, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato, si ritiene di procedere a rideterminare la sanzione nell’importo di 8.017.093 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 Fepa S.p.A. (già Sandra) per la violazione accertata nell’importo di 8.017.093 euro (ottomilionidiciassettemilanovantatre euro);

## DELIBERA

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società Fepa S.p.A. (già Sandra) per i comportamenti alla stessa ascritti nel provvedimento dell’Autorità n. 27849 del 17 luglio 2019, viene rideterminata nella misura di 8.017.093 € (ottomilionidiciassettemilanovantatre 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*

---

**1805N - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE ONDULATI DEL SAVIO**

*Provvedimento n. 31079*

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 del Savio 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., Ondulato Piceno S.r.l., ICOM 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 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, per la partecipazione alla menzionata intesa nel mercato dei fogli in cartone ondulato, Ondulati del Savio S.r.l. è stata sanzionata per 1.866.071 euro;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, del 13 gennaio 2023, n. 461 (di seguito anche la "*sentenza*"), con cui, in parziale accoglimento del ricorso proposto dall'Autorità, il giudice dell'appello ha riformato la sentenza del TAR del Lazio, Sez. I, n. 6074/2021, annullando tuttavia il Provvedimento nella sola parte relativa alla determinazione della sanzione disposta a carico di Ondulati del Savio 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'art. 15 della L. n. 287/90;

VISTO il proprio provvedimento del 4 aprile 2023, n. 30593, con cui è stato avviato il procedimento I/805N, volto alla rideterminazione delle sanzioni nei confronti della società Ondulati del Savio S.r.l.;

VISTO E CONSIDERATO quanto rilevato da Ondulati del Savio S.r.l. nell'audizione davanti agli Uffici del 29 maggio 2023;

VISTO il proprio provvedimento del 17 ottobre 2023, n. 30826, 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 del Savio 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/805N;

VISTO E CONSIDERATO quanto rilevato da Ondulati del Savio S.r.l. nell'audizione davanti agli Uffici del 29 novembre 2023, nonché nella memoria trasmessa il 14 dicembre 2023;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LA PARTE**

**1.** Ondulati del Savio S.r.l. (nel seguito anche "Ondulati del Savio", la "Parte" o la "Società") è una società attiva nella produzione e commercializzazione di fogli in cartone ondulato. Al tempo della contestazione dell'illecito, il capitale sociale di Ondulati del Savio era detenuto da Scatolificio Giovannini Giustino S.r.l. (50%) e da Mega Immobiliare S.r.l. (50%). Nel 2018, il fatturato realizzato dalla società è stato pari a circa 31 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), con il quale l'Autorità ha accertato che la società Ondulati del Savio 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., Ondulato Piceno S.r.l., ICOM S.p.A., nonché l'associazione di categoria Gruppo Italiano Fabbri 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.** In particolare, Ondulati del Savio S.r.l. è stata destinataria della sanzione pecuniaria amministrativa pari a 1.866.071 euro per aver partecipato ad una intesa unica complessa e continuata nel mercato della produzione e commercializzazione fogli in cartone ondulato.

**4.** Con sentenza n. 461 del 13 gennaio 2023, il Consiglio di Stato ha annullato parzialmente il citato provvedimento di chiusura del caso I/805 nella sola parte relativa alla quantificazione della sanzione disposta a carico di Ondulati del Savio S.r.l. Nello specifico, il giudice dell'appello 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”*. 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'art. 15 della L n. 287/90”*.

### III. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

**5.** A seguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 461 del 13 gennaio 2023, l'Autorità, con decisione del 4 aprile 2023, ha avviato il procedimento per la rideterminazione della sanzione amministrativa pecuniaria pari a 1.866.071 euro irrogata a Ondulati del Savio con il citato Provvedimento.

**6.** Nel procedimento di rideterminazione della sanzione, la Società ha esercitato il proprio diritto di difesa chiedendo di essere sentita in audizione<sup>1</sup> e presentando una memoria il 26 maggio 2023<sup>2</sup>. Nel corso dell'audizione svolta il 29 maggio 2023 e nella propria memoria, Ondulati del Savio ha

---

<sup>1</sup> Doc. 4.

<sup>2</sup> Doc. 6.

illustrato le proprie valutazioni in merito alla pronuncia del Consiglio di Stato sopra citata, nonché svolto alcune osservazioni sulle concrete modalità di applicazione dei principi ivi enunciati<sup>3</sup>.

7. 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, 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>.

8. A seguito di istanza di Parte<sup>5</sup>, il 29 novembre 2023 è stata svolta un’audizione con gli Uffici<sup>6</sup>. Successivamente, il 14 dicembre 2023 Ondulati del Savio ha trasmesso una memoria<sup>7</sup>.

#### IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

9. In via preliminare Ondulati del Savio rileva che, diversamente da quanto valutato nella lettera del 3 novembre 2023, il Consiglio di Stato ha accolto interamente le censure dalla stessa sollevate nell’ambito del motivo di difesa relativo alla quantificazione della sanzione e che ciò comporterebbe quindi che l’ammenda inflitta venga rideterminata in misura simbolica, ai sensi del punto 33 delle Linee guida.

10. Per tale ragione, inoltre, devono essere considerati nella rideterminazione della sanzione anche gli altri elementi sollevati in sede di ricorso, consistenti nella inadeguata valorizzazione delle circostanze attenuanti, che avrebbe dovuto condurre ad una riduzione della sanzione almeno del 50%, e nella richiesta di riduzione al minimo (5%) della percentuale di gravità dell’infrazione.

11. Quanto alla valutazione del coinvolgimento della Società nell’infrazione, come richiesto dalla sentenza, Ondulati del Savio ha rilevato che il procedimento instaurato nei confronti della Parte rappresenta un caso eccezionale, atteso che la stessa non risulta neanche iscritta al GIFCO e non ha quindi partecipato allo scambio di informazioni attuato tramite l’associazione di categoria.

12. La Parte ha, altresì, evidenziato la scarsità degli elementi probatori su cui si fonda l’accertamento della partecipazione di Ondulati del Savio, che per taluni aspetti non sarebbe provata (ad esempio, la partecipazione alla riunione di Sasso Marconi del 2015). Infatti, secondo la Società, nei giorni in cui avvenivano le riunioni del cartello, l’amministratore delegato dell’epoca si sarebbe trovato altrove. Ondulati del Savio evidenzia, inoltre, di non avere mai comunicato i prezzi, di non aver posto in essere fermi produttivi e di avere interrotto la presunta partecipazione.

13. Inoltre, la Società ha posto l’attenzione sull’esiguità della propria quota di mercato e sulla circostanza che la sua partecipazione all’infrazione debba considerarsi meramente passiva. Secondo la Parte, tali elementi conducono a definire il suo coinvolgimento nell’infrazione come “minimo” e, pertanto, procedendo alla corretta valorizzazione della posizione della società non potrebbe che configurarsi l’applicazione di una sanzione simbolica.

14. Ondulati del Savio ritiene, quindi, che l’Autorità dovrebbe tenere in considerazione nella rideterminazione della sanzione i seguenti elementi: i) la durata limitata della partecipazione,

---

<sup>3</sup> Doc. 7.

<sup>4</sup> Doc. 18.

<sup>5</sup> Doc. 19 e 20.

<sup>6</sup> Doc. 22.

<sup>7</sup> Doc. 23.

inferiore a dodici mesi, che dovrebbe essere ulteriormente ridotta, considerata la mancata prova della partecipazione della Società all'incontro di Sasso Marconi; *ii*) l'eccessività del coefficiente di gravità applicato alla Società, pari al 15%, atteso il ruolo marginale avuto nell'intesa, l'esiguità della quota di mercato e la mancata partecipazione a fermate produttive; *iii*) la circostanza che circa la metà della produzione veniva all'epoca dei fatti acquistata dalle imprese socie per la produzione degli imballaggi; pertanto, le vendite effettuate dalla Parte a terzi sul mercato costituiscono solamente una frazione del fatturato usato per il calcolo dell'importo base della sanzione; *iv*) il limite del 10% di cui all'articolo 15, comma 1-*bis*, legge n. 287/1990 dovrebbe essere calcolato sul fatturato del 2015, ovvero l'anno di partecipazione all'infrazione e non già sul più elevato fatturato del 2018 (*i.e.*, il fatturato dell'ultimo bilancio chiuso prima della diffida); *v*) la riduzione del 5% riconosciuta alla Società a titolo di circostanza attenuante (fondata sulla non partecipazione allo scambio informativo tramite il GIFCO) dovrebbe essere rivalutata e, più in generale, le circostanze attenuanti dovrebbero essere almeno pari al 50% dell'importo base; *vi*) la riduzione del 20% *ex* punto 34 delle LG sanzioni dovrebbe altresì essere rivalutata nel suo ammontare in ragione delle specifiche circostanze del caso concreto; *vii*) infine, anche i danni subiti dalla Società per l'alluvione in Romagna giustificerebbero l'applicazione di una sanzione simbolica<sup>8\*</sup>.

**15.** La Parte rileva che, nonostante la richiesta di personalizzazione contenuta nella sentenza, nella lettera del 3 novembre si prospetta un modo di procedere standardizzato e non personalizzato, finendo per individuare un valore di rideterminazione della sanzione non adeguato alla effettiva responsabilità della Società. In particolare, Ondulati del Savio lamenta che le sia stata riconosciuta una partecipazione *lieve* all'intesa al pari di altre imprese che erano state, invece, coinvolte in misura maggiore. Peraltro, anche l'individuazione di una soglia pari a tre anni della durata della partecipazione all'intesa concorrerebbe alla standardizzazione. Al riguardo, la società sottolinea che gli orientamenti comunitari prevedono che la partecipazione inferiore all'anno venga considerata di breve durata, mentre quella tra uno e cinque anni sia di media durata.

**16.** Ondulati del Savio richiama, infine, il ricorso per revocazione, tuttora pendente, che la stessa ha promosso nei confronti della sentenza del Consiglio di Stato che si baserebbe su una errata e travisata comprensione dei fatti.

**17.** Ondulati del Savio evidenzia inoltre che la Società è coinvolta in azioni di *private enforcement*, tali da determinare anche problemi con i fornitori e con il sistema bancario affidante.

---

<sup>8</sup> Con riguardo a quest'ultimo aspetto, a seguito di una richiesta di informazioni formulata dagli Uffici il 2 agosto 2023 (doc. 12), la Società, con risposta del 13 settembre (doc. 15), ha precisato di aver subito danni per [*inferiore a 1 milione di*] euro, a seguito degli eventi meteorologici avversi che hanno colpito la Romagna nel maggio 2023. In particolare, la Società ha dettagliato le seguenti voci: danno per rottamazione carta ([200.000-250.000] euro); danno per costi fissi sopportati in via definitiva per fermo produttivo ([100.000-150.000] euro); lucro cessante relativo al mese di maggio 2023 ([50.000-100.000] euro); lucro cessante relativo ai mesi giugno/luglio/agosto 2023 ([200.000-250.000] euro); stima del lucro cessante relativo ai mesi di settembre/ottobre/novembre/dicembre 2023 ([250.000-300.000] euro). Ondulati del Savio ha altresì comunicato che le proprie polizze assicurative in essere non prevedono alcun indennizzo, mentre non ha fornito alcuna indicazione in punto di eventuali contributi pubblici ricevuti.

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

## 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 dell'infrazione e sulla responsabilità della Società per la stessa.

**19.** Infatti, la sentenza di appello ha confermato nel merito l'accertamento condotto dall'Autorità, limitando le proprie censure al profilo della proporzionalità della sanzione irrogata alla Parte, richiedendo di adeguarla al coinvolgimento della Società nell'infrazione accertata secondo le indicazioni fornite nella sentenza stessa.

**20.** Di conseguenza, la valutazione dell'intesa 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 l'infrazione come declinati nel Provvedimento.

**21.** Né tanto meno in questa sede possono essere rivalutate 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 l'infrazione in tutti i suoi aspetti, nonché la responsabilità della Parte per la stessa.

**22.** 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 rideterminare l'entità della sanzione in osservanza del principio di proporzionalità.

**23.** Pertanto, non possono trovare accoglimento le argomentazioni della Società volte a rimettere in discussione gli elementi fondanti la propria responsabilità, come ad esempio la partecipazione a talune riunioni del cartello o la non iscrizione al GIFCO. Peraltro, si ricorda che per quest'ultima circostanza Ondulati del Savio ha ricevuto un'attenuante il cui importo è oggetto di contestazione anche in questa sede, pur avendo la sentenza di appello confermato l'attribuzione e la misura della riduzione.

**24.** Quanto all'affermazione della Parte, secondo la quale devono ritenersi accolte tutte le censure mosse dalla stessa in sede di ricorso nell'ambito del motivo relativo alla illegittimità della sanzione e che, quindi, la rideterminazione dovrebbe condurre come richiesto in detta sede ad una sanzione simbolica, si rileva che il perimetro del giudicato è limitato all'eliminazione dell'appiattimento delle sanzioni sul limite edittale di cui all'articolo 15 della l. n. 287/1990 e a una maggiore personalizzazione delle stesse, senza per questo richiedere l'applicazione di una sanzione di natura meramente simbolica. D'altra parte, la qualificazione grave della condotta in sede di accertamento, come confermato dal Consiglio di Stato, renderebbe incongruente l'adozione di una sanzione meramente simbolica.

**25.** Inoltre, si osserva che la circostanza che sussistano azioni civili di risarcimento del danno *antitrust* che coinvolgano la Società non assume alcuna rilevanza in questa sede.

**26.** 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 la

competitività 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*.

**27.** 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.

**28.** 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.

**29.** Con riferimento alle ulteriori deduzioni difensive formulate dalla Parte, già respinte dal giudice in sede di appello, si osserva come non possa trovare accoglimento la richiesta di escludere dal calcolo del fatturato specifico le c.d. vendite infra-gruppo, realizzate in favore delle società controllate o appartenenti al medesimo gruppo. Secondo la giurisprudenza consolidata, infatti, anche tali vendite sono espressione della "dimensione economica" dell'impresa e, pertanto, devono essere incluse nella definizione del fatturato specifico. Al contrario, in caso di esclusione di tali vendite dal fatturato rilevante per il calcolo dell'importo base si produrrebbero effetti discriminatori nei confronti delle imprese integrate verticalmente, che andrebbero incontro a sanzioni prive di efficacia deterrente in quanto non proporzionate alla loro reale forza economica (cfr. Consiglio di Stato, VI, 26 luglio 2018, n. 4577; Consiglio di Stato, VI, 4 settembre 2014, nn. 4506 e 4511, in linea con quanto affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea con riguardo all'inclusione delle vendite infra-gruppo per la determinazione del valore delle vendite ai fini del calcolo dell'importo base della sanzione da parte della Commissione europea, v. *ex multis*, C-580/12 P, *Guardian Industries and Guardian Europe c. Commissione*, ECLI:EU:C:2014:2363, punti 51 e ss.).

**30.** Parimenti si deve rigettare la pretesa di utilizzare come base di calcolo per la soglia di cui all'articolo 15, comma 1-bis, della legge n. 287/1990 il fatturato dell'anno 2015, anziché quello dell'anno 2018. Infatti, per espressa disposizione di legge: "*tenuto conto della gravità e della durata dell'infrazione, dispone inoltre l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10 per cento del fatturato realizzato in ciascuna impresa o associazione di imprese nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida [...]*". Avendo l'Autorità adottato la diffida con il provvedimento di chiusura del caso I/805 del 17 luglio 2019, correttamente il fatturato di riferimento per il calcolo della soglia è stato quello dell'anno 2018 (ossia, quello risultante dal bilancio dell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida).

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

### ***a) Criteri generali***

**31.** Prima di entrare nel merito della rideterminazione della sanzione irrogata alla Società, va evidenziato che il procedimento di cui si discute costituisce una situazione affatto eccezionale in cui molte delle imprese coinvolte hanno partecipato a due intese certamente distinte, ma intimamente connesse, come evidenziato dallo stesso Consiglio di Stato in alcune delle sentenze relative al

procedimento I805<sup>9</sup>, 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”*.

**32.** 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”*.

**33.** 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.

**34.** Gli importi delle ammende originariamente irrogate andranno, quindi, ridefiniti sulla base di tali indicazioni.

**35.** 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).

**36.** 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>10</sup>, distinguere la partecipazione delle imprese in funzione del loro coinvolgimento *“pieno, medio o lieve”*.

**37.** 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.

**38.** 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>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. sentenza n. 1159/23.

<sup>10</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sentenze del 19 gennaio 2023, n. 671 e del 20 gennaio 2023, nn. 688, 690, 691.

<sup>11</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*

39. 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.

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

41. 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, ad 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.

42. 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 attenuate, escludendo per le medesime ragioni di cui sopra quella concessa in relazione ai programmi di *compliance*.

43. Quanto al fatto che il criterio della durata venga in questa sede utilizzato ai fini della rideterminazione della sanzione, si evidenzia - in risposta alle argomentazioni della Parte - che esso rileva in quanto uno degli indicatori oggettivi del coinvolgimento delle imprese nell’infrazione che, unitamente alla presenza o assenza di un ruolo strategico nell’intesa, consente di pervenire ad una personalizzazione delle sanzioni, secondo i gradi di intensità - *lieve, medio e pieno* - suggeriti dal Giudice. Tale riferimento, inoltre, si fonda sull’apprezzamento della minore durata della partecipazione alla condotta a fronte di consistenti coinvolgimenti superiori ai dieci anni.

44. 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

45. 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.

---

*concertazione*” (§ 508 Provvedimento), mentre per l’intesa nel mercato degli imballaggi tale riduzione è stata attribuita alle imprese per le quali “*in ragione o 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

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

46. 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.

47. Con riferimento alle contestazioni concernenti detti criteri, si osserva che la ripartizione in categorie connesse al grado di adesione alla condotta illecita è il precipitato necessario dei principi di proporzionalità e adeguatezza, tanto che il Giudice amministrativo ha richiesto all'Autorità di dare rilievo al coinvolgimento pieno, medio e lieve di ogni singola impresa coinvolta, così di fatto individuando delle categorie in cui raggruppare le Parti interessate dalla rideterminazione in funzione della partecipazione alle intese così come accertata nel Provvedimento confermato per tali profili dallo stesso Consiglio di Stato.

48. 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.

49. 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”*.

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

**51.** 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%.

**52.** 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 Ondulati del Savio*

**53.** Applicando la cornice valutativa sopra delineata al caso di specie, si ritiene che il livello di partecipazione della Società all'infrazione relativa al mercato dei fogli in cartone ondulato deve considerarsi *lieve*, avendo codesta Società ricevuto la riduzione c.d. "soggettiva" in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni per tenere conto del suo ruolo non primario o trainante ed essendo la sua partecipazione all'intesa illecita di durata inferiore a tre anni (0,74 anni); inoltre a Ondulati del Savio è stata attribuita la circostanza attenuante relativa al ruolo marginale svolto nell'intesa, non avendo la stessa partecipato allo scambio di informazioni in sede associativa, non essendo iscritta al GIFCO.

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

**55.** Pertanto, all'esito della rideterminazione, la sanzione da applicare a Ondulati del Savio S.r.l. per la partecipazione all'intesa nel mercato della produzione e vendita dei fogli in cartone ondulato risulta pari a 1.399.554 euro, così calcolata: 2.332.589 euro (sanzione definita nel Provvedimento prima della riduzione *ex* punto 34 LG) – 933.035 euro (40% ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni). Tale valore corrisponde al 4,6% del fatturato totale della Società.

**56.** Infine, con riferimento al danno stimato dalla Parte a seguito del recente e nefasto evento meteorologico, si osserva che la rideterminazione della sanzione viene effettuata avendo riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della delibera del provvedimento finale. Posto che ciò definisce il perimetro della valutazione in un contesto di mera ottemperanza al giudicato, tutti gli elementi sopravvenuti non vengono in linea di principio considerati nell'ambito della rideterminazione.

**57.** In conclusione, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato, si ritiene di rideterminare la sanzione nell'importo di 1.399.554 euro.

Tutto ciò premesso e considerato;

RITENUTO, pertanto, in ottemperanza alla citata sentenza del Consiglio di Stato, di quantificare la sanzione da irrogare a Ondulati del Savio S.r.l. per la violazione accertata nell'importo di 1.399.554 euro (unmilionetrecentonovantanovemilacinquecentocinquantaquattro euro);

## DELIBERA

di applicare alla società Ondulati del Savio S.r.l. la sanzione amministrativa pecuniaria per i comportamenti alla stessa ascritti nel provvedimento dell'Autorità n. 27849 del 17 luglio 2019, pari a 1.399.554 € (unmilionetrecentonovantanovemilacinquecentocinquantaquattro 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. 461/2023, 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](http://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 a 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*

---

**18050 - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE GRIMALDI**

*Provvedimento n. 31080*

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 Grimaldi 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., Ondulati ed Imballaggi del Friuli 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., 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 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 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.;

VISTO che, per la partecipazione alla sopra richiamata intesa nel mercato degli imballaggi in cartone ondulato, Grimaldi S.p.A. è stata sanzionata per 2.106.898 euro;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, del 1° marzo 2023, n. 2117 (di seguito anche la *“sentenza”*), con cui, in parziale accoglimento del ricorso proposto da Grimaldi S.p.A. per la riforma della sentenza del TAR del Lazio, Sez. I, n. 6049/2021, è stato annullato il Provvedimento nella sola parte relativa alla determinazione della sanzione disposta a carico di Grimaldi 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’art. 15 della l. n. 287/1990 rideterminando la sanzione - nella specie invero discretamente elevata - specificamente motivando in ordine alla sua adeguatezza e proporzionalità, al fine di eventualmente personalizzarla*”;

VISTO il proprio provvedimento del 4 aprile 2023, n. 30594, con cui è stato avviato il procedimento I/8050, volto alla rideterminazione delle sanzioni nei confronti della società Grimaldi S.p.A.;

VISTO E CONSIDERATO quanto rilevato da Grimaldi S.p.A. nell’audizione davanti agli Uffici del 15 maggio 2023;

VISTO il proprio provvedimento del 17 ottobre 2023, n. 30827 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 Grimaldi 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/8050;

VISTA E CONSIDERATA la memoria di Grimaldi S.p.A. pervenuta l’11 dicembre 2023;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LA PARTE**

1. Grimaldi S.p.A. (nel seguito anche “Grimaldi”, la “Parte” o la “Società”) è una società attiva nella produzione e commercializzazione di fogli e imballaggi in cartone ondulato il cui capitale sociale era detenuto, ai tempi della contestazione dell’illecito, da Ondulsud S.r.l. (75,1%) e da Saica Pack Italia S.p.A. (24,9%). Nel 2017, il fatturato realizzato dalla Società è stato pari a circa 26 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 Grimaldi 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., Ondulati ed Imballaggi del Friuli 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., 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 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 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.

3. In particolare, Grimaldi S.p.A. è stata destinataria della sanzione pecuniaria amministrativa pari a 2.106.898 euro per aver partecipato a una intesa unica complessa e continuata nel mercato della produzione e commercializzazione degli imballaggi in cartone ondulato.

4. Con sentenza n. 2117 del 1° marzo 2023, il Consiglio di Stato ha annullato parzialmente il citato provvedimento di chiusura del caso I/805 nella sola parte relativa alla quantificazione della sanzione disposta a carico di Grimaldi S.p.A.

5. Nello specifico, il giudice dell'appello ha ritenuto che *“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”*. 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'art. 15 della l. n. 287/1990 rideterminando la sanzione - nella specie invero discretamente elevata - specificamente motivando in ordine alla sua adeguatezza e proporzionalità, al fine di eventualmente personalizzarla”*.

### III. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

6. A seguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 2117 del 1° marzo 2023, l'Autorità, con decisione del 4 aprile 2023, ha avviato il procedimento per la rideterminazione della sanzione amministrativa pecuniaria pari a 2.106.898 euro irrogata a Grimaldi S.p.A. con il citato Provvedimento.

7. Nel procedimento di rideterminazione della sanzione, la Società ha esercitato il proprio diritto di difesa chiedendo di essere sentita in audizione<sup>1</sup>. Nel corso dell'audizione svolta il 15 maggio 2023e nella memoria depositata in pari data<sup>2</sup>, Grimaldi ha illustrato le proprie valutazioni in merito alla pronuncia del Consiglio di Stato sopra citata, nonché svolto alcune osservazioni sulle concrete modalità di applicazione dei principi ivi enunciati.

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, 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>3</sup>. L'11 dicembre 2023 Grimaldi ha trasmesso una memoria<sup>4</sup>.

#### IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

9. La Società ha evidenziato innanzitutto la necessità di attenersi a quanto disposto dal Consiglio di Stato nella parte in cui quest'ultimo ha rilevato che lo scarto esistente fra il minimo valore percentuale del 15% del coefficiente e il massimo valore percentuale del tetto del 10% imposto dall'articolo 15 della legge n. 287/1990 determinerebbe, nel concreto, un appiattimento della sanzione su quest'ultimo valore. In proposito, Grimaldi ha sottolineato la necessità di una personalizzazione della sanzione ancorandola ai principi di proporzionalità e adeguatezza e, pertanto, ha suggerito che, l'Autorità applichi a titolo di coefficiente di gravità le seguenti percentuali parametrata al valore delle vendite della singola impresa in funzione del livello di coinvolgimento pieno, medio o lieve nell'intesa: coinvolgimento "lieve" coefficiente del 3% del valore delle vendite; "medio" 6%; "pieno" 9%.

10. Con riferimento al proprio coinvolgimento nell'intesa, la Società ha rappresentato che esso deve considerarsi "lieve" - così come anche riconosciuto nella lettera degli Uffici - in considerazione: *i*) del ridotto arco temporale di partecipazione, pari a circa un anno e cinque mesi; *ii*) dell'assenza di condotte attive, posto che Grimaldi ha partecipato solo a 2 o 3 riunioni a livello locale, divulgate come riunioni GIFCO; *iii*) dell'assenza dell'elemento psicologico; *iv*) del ruolo meramente passivo svolto dalla Parte.

11. Pertanto, la rideterminazione della sanzione per Grimaldi dovrà essere calcolata applicando al valore delle vendite un coefficiente del 3%, il cui risultato dovrà essere poi moltiplicato per il tempo della asserita partecipazione (1,46 anni). Inoltre, la Parte ha richiesto che venga confermata la riduzione del 20%, già riconosciuta nel Provvedimento ai sensi del punto 34 delle Linee Guida. Così procedendo, la sanzione finale dovrebbe ammontare, secondo Grimaldi, a 921.263,00 euro.

12. Infine, Grimaldi ha richiesto l'applicazione della circostanza attenuante per l'adozione e attuazione di un programma di *compliance antitrust*, nella misura massima del 15%, che non è stata riconosciuta nel Provvedimento. A tal fine il 19 maggio 2023 la Società ha trasmesso la documentazione relativa all'attività svolta nell'ultimo triennio con riferimento al programma di

---

<sup>1</sup> Doc. 3.

<sup>2</sup> Doc. 6.

<sup>3</sup> Doc. 10.

<sup>4</sup> Doc. 11.

*compliance antitrust*<sup>5</sup>. Grimaldi evidenzia che lo specifico motivo di ricorso formulato dalla Società in relazione a tale aspetto non è stato esaminato dal Consiglio di Stato in quanto ritenuto assorbito dall'avvenuto accoglimento dell'appello in punto di erronea quantificazione della sanzione.

## V. VALUTAZIONI

### V.1. Osservazioni preliminari

**13.** 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 dell'infrazione e sulla responsabilità della Società per la stessa.

**14.** Infatti, la sentenza di appello ha confermato nel merito l'accertamento condotto dall'Autorità, limitando le proprie censure al profilo della proporzionalità della sanzione irrogata alla Parte, richiedendo di adeguarla al coinvolgimento della Società nell'infrazione accertata secondo le indicazioni fornite nella sentenza stessa.

**15.** Di conseguenza, l'accertamento dell'intesa 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 l'infrazione come declinati nel Provvedimento.

**16.** 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 l'infrazione in tutti i suoi aspetti, nonché la responsabilità della Parte per la stessa.

**17.** 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 rideterminare l'entità della sanzione in osservanza del principio di proporzionalità. In particolare, il Giudice amministrativo non ha messo in discussione il coefficiente di gravità adottato nel Provvedimento, avanzando in ordine al valore della sanzione finale, e non in relazione a tale parametro, esigenze di maggiore personalizzazione.

**18.** Non è poi possibile in questa sede valutare il programma di *compliance* adottato dalla Società che la stessa aveva sottoposto all'attenzione dell'Autorità, nell'ambito del procedimento I/805, solamente con la memoria finale depositata a seguito dell'invio della Comunicazione delle Risultanze Istruttorie. L'Autorità non aveva riconosciuto l'attenuante in parola e, dunque, non aveva attribuito alcuna riduzione a Grimaldi, atteso che la tardività nella presentazione del programma non aveva consentito di valutarne l'effettività, in linea con quanto previsto dalle Linee Guida sulla *compliance antitrust* (delibera del 25 settembre 2018, n. 27356). Tale valutazione non può essere rimessa in discussione in questa sede, neanche a fronte della documentazione da ultimo trasmessa relativa alle attività svolte nell'ultimo triennio nell'ambito del programma adottato dalla Società, non avendo la sentenza di appello censurato la mancata applicazione alla Società di tale circostanza attenuante, né non può essere svolta ora per allora. In proposito si osserva che l'assorbimento delle censure, corollario dei principi di economia processuale e di ragionevole durata del processo, non implica affatto che gli argomenti di doglianza non disaminati siano implicitamente accolti, bensì che

---

<sup>5</sup> Doc. 7.

essi sono ininfluenti rispetto all'esito del giudizio<sup>6</sup>. Pertanto, l'Autorità non è tenuta a considerare nella rideterminazione anche quanto non esaminato in sede di giudizio.

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

### *a) Criteri generali*

**19.** Prima di entrare nel merito della rideterminazione della sanzione irrogata alla Società, va evidenziato che il procedimento di cui si discute costituisce una situazione affatto eccezionale in cui molte delle imprese coinvolte hanno partecipato a due intese certamente distinte, ma intimamente connesse, come evidenziato dallo stesso Consiglio di Stato in alcune delle sentenze relative al procedimento I805<sup>7</sup>, 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”*.

**20.** 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”*.

**21.** 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.

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

**23.** 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).

---

<sup>6</sup> Cfr. Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sentenza n. 21 del 27 luglio 2016, nella parte in cui afferma che: *“Il motivo di ricorso, infatti, delimita e identifica la domanda spiegata nei confronti del giudice, e in relazione al motivo si pone l'obbligo di corrispondere, in positivo o in negativo, tra chiesto e pronunciato, nel senso che il giudice deve pronunciarsi su ciascuno dei motivi e non soltanto su alcuni di essi. A sostegno del motivo - che identifica la domanda prospettata di fronte al giudice - la parte può addurre, poi, un complesso di argomentazioni, volte a illustrare le diverse censure, ma che non sono idonee, di per se stesse, ad ampliare o restringere la censura, e con essa la domanda”*. Il Collegio, quindi, evidenzia che *“Rispetto a tali argomentazioni non sussiste un obbligo di specifica pronunzia da parte del giudice, il quale è tenuto a motivare la decisione assunta esclusivamente con riferimento ai motivi di ricorso come sopra identificati”*.

<sup>7</sup> Cfr. sentenza n. 1159/23.

24. 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>8</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.

25. 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>9</sup>.

26. 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.

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

28. 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.

29. 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 attenuate, escludendo per le medesime ragioni di cui sopra quella concessa in relazione ai programmi di *compliance*.

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

---

<sup>8</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sentenze del 19 gennaio 2023, n. 671 e del 20 gennaio 2023, nn. 688, 690, 691.

<sup>9</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 o 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. 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

31. 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. (Prov.)	Ulteriore Deduzione (Rideterminazione)	Deduzione complessiva
Lieve	20%	20%	40%
Medio	20%	10%	30%
Pieno	0%	0%	0%

32. 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.

33. 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.

34. 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".*

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

**36.** 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%.

**37.** 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 Grimaldi*

**38.** Applicando la cornice valutativa sopra delineata al caso di specie, si ritiene che il livello di partecipazione di Grimaldi all'infrazione relativa al mercato degli imballaggi deve considerarsi *lieve*, avendo codesta Società ricevuto la riduzione c.d. "soggettiva" in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni per tenere conto del suo ruolo depotenziato e di minor rilievo strategico ed essendo la sua partecipazione all'intesa illecita inferiore a tre anni.

**39.** 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%.

**40.** Pertanto, a esito della rideterminazione, la sanzione da applicare a Grimaldi S.p.A. per la partecipazione all'intesa nel mercato della produzione e vendita degli imballaggi in cartone ondulato risulta pari a 1.580.174 euro, ossia 2.633.623 (soglia *ex* articolo 15, comma 1-*bis*) - 1.053.449 (40% ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni). Tale importo corrisponde al 6% del fatturato complessivo della Società e risulta quindi inferiore al limite edittale del 10%.

**41.** In conclusione, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato, si ritiene di procedere a rideterminare la sanzione nell'importo di 1.580.174 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 Grimaldi S.p.A. per la violazione accertata nell'importo di 1.580.174 euro (unmilioneacinquecentottantamilaocentosettantaquattro euro);

## DELIBERA

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società Grimaldi S.p.A. per i comportamenti alla stessa ascritti nel provvedimento dell'Autorità n. 27849 del 17 luglio 2019, viene rideterminata nella misura di 1.580.174 € (unmilione cinquecentottantamila e centosettantaquattro euro).

L'Autorità procederà a ricalcolare il piano di ammortamento, di cui al provvedimento di rateizzazione della sanzione amministrativa pecuniaria del 13 luglio 2021 n. 29754, sulla somma così come rideterminata, potendo l'impresa optare per il pagamento del residuo ammontare in un'unica soluzione, oltre agli interessi corrispettivi dovuti *ex* articolo 1282 c.c. sulla medesima somma, entro il termine di trenta giorni dalla notificazione 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](http://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.

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*

---

**1805P - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE  
SAICA PACK ITALIA***Provvedimento n. 31081*

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 Saica Pack Italia 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., 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., 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 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 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.;

VISTO che, per la partecipazione alla sopra richiamata intesa nel mercato degli imballaggi in cartone ondulato, Saica Pack Italia S.p.A. è stata sanzionata per 5.898.448 euro;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, del 20 gennaio 2023, n. 691 (di seguito anche la *“sentenza”*), con cui, in parziale accoglimento del ricorso proposto da Saica Pack Italia S.p.A. per la riforma della sentenza del TAR del Lazio, Sez. I, n. 6082/2021, è stato annullato il Provvedimento nella sola parte relativa alla determinazione della sanzione disposta a carico di Saica Pack Italia 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’art. 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. 30595, con cui è stato avviato il procedimento I/805P, volto alla rideterminazione delle sanzioni nei confronti della società Saica Pack Italia S.p.A.;

VISTO E CONSIDERATO quanto rilevato da Saica Pack Italia S.p.A. nell’audizione davanti agli Uffici del 29 maggio 2023;

VISTO il proprio provvedimento del 17 ottobre 2023, n. 30828, 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 Saica Pack Italia 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/805P;

VISTA E CONSIDERATA la memoria di Saica Pack Italia pervenuta il 15 dicembre 2023;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LA PARTE**

1. Saica Pack Italia S.p.A. (nel seguito anche “Saica”, la “Parte” o la “Società”) è una società appartenente, al tempo della contestazione dell’infrazione, al gruppo spagnolo Saica attiva nella produzione e commercializzazione di fogli e imballaggi in cartone ondulato. Nel 2018, il fatturato realizzato da Saica era stato pari a circa 74 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 Saica Pack Italia 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., 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., 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 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.;

**3.** In particolare, Saica Pack Italia S.p.A. è stata destinataria della sanzione pecuniaria amministrativa pari a 5.898.448 euro per aver partecipato a una intesa unica complessa e continuata nel mercato della produzione e commercializzazione degli imballaggi in cartone ondulato.

**4.** Con sentenza n. 691 del 20 gennaio 2023, il Consiglio di Stato ha annullato parzialmente il citato Provvedimento di chiusura del caso I/805 nella sola parte relativa alla quantificazione della sanzione disposta a carico di Saica Pack Italia S.p.A..

**5.** Nello specifico, il giudice dell'appello 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”*. 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'art. 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”*.

### **III. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA**

**6.** A seguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 691 del 20 gennaio 2023, l'Autorità, con decisione del 4 aprile 2023, ha avviato il procedimento per la rideterminazione della sanzione amministrativa pecuniaria pari a 5.898.448 euro irrogata a Saica con il citato Provvedimento.

7. Nel procedimento di rideterminazione della sanzione, Saica ha esercitato il proprio diritto di difesa chiedendo di essere sentita in audizione<sup>1</sup> e depositando documentazione il 13 giugno 2023<sup>2</sup>. Nel corso dell'audizione, che si è svolta il 29 maggio 2023<sup>3</sup>, e nella documentazione trasmessa Saica ha illustrato le proprie valutazioni in merito alla pronuncia del Consiglio di Stato sopra riportata, nonché svolto alcune osservazioni sulle concrete modalità di applicazione dei principi ivi enunciati.

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 15 dicembre 2023 Saica ha trasmesso una memoria<sup>5</sup>.

#### IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

10. Secondo la Parte le modalità adottate nella lettera trasmessa dagli Uffici per procedere alla rideterminazione delle sanzioni non risultano coerenti con i principi e le indicazioni espresse dal Consiglio di Stato.

11. In primo luogo, non sarebbero state fornite motivazioni in merito alla maggior idoneità dell'utilizzo di una netta soglia temporale al fine di valorizzare le condotte, rispetto al più decisivo parametro dell'intensità della partecipazione. Saica, infatti, ritiene che il dato temporale sia inconferente al fine di stabilire l'intensità della partecipazione e non idoneo a consentire la personalizzazione della sanzione.

12. Saica evidenzia al riguardo che il Consiglio di Stato ha richiesto l'applicazione di una metodologia basata sull'analisi della specifica posizione di ciascuna impresa, con apprezzamento del coinvolgimento specifico rispetto al contesto generale dell'intesa: viene richiesta, quindi, una metodologia non basata sull'individuazione di categorie generali a cui far aderire per forza posizioni eterogenee. Tale risultato, ad avviso di Saica, può essere ottenuto soltanto determinando gli importi sanzionatori (e relative percentuali di riduzione) in maniera graduata senza l'applicazione di valori fissi e generali, applicati per macro-categorie, pena l'omogeneizzazione di posizioni diverse, ovvero esattamente nel senso contrario a quello indicato nella sentenza d'appello.

13. In secondo luogo, le criticità derivano anche dal trattamento accordato alle imprese di cui è stata accertata la partecipazione a entrambe le intese: la comparazione dei valori percentuali adottati per tale tipologia di partecipazione, rispetto ai valori proposti per il coinvolgimento lieve o medio alla sola Intesa Imballaggi, mette a nudo le lacune e l'irragionevolezza della metodologia seguita. La riduzione accordata a queste imprese (20% intesa imballaggi e 5% intesa fogli) si risolve in un trattamento di maggior favore nei confronti di soggetti che, avendo partecipato a entrambe le intese, hanno tenuto una condotta che certamente non può considerarsi lieve. È irragionevole, secondo la Parte, che imprese che hanno partecipato a entrambe le intese vedano accordarsi un trattamento

---

<sup>1</sup> Doc. 3.

<sup>2</sup> Doc. 6.

<sup>3</sup> Doc. 5.

<sup>4</sup> Doc. 10.

<sup>5</sup> Doc. 11.

sanzionatorio che, nei fatti, le accomuna automaticamente alle imprese cui è stato attribuito un ruolo non primario nella sola intesa imballaggi, e che, sempre in automatico, attribuisce la riduzione accordata alle imprese con coinvolgimento lieve pur non rientrando in tale categoria.

**14.** Con riferimento al livello di partecipazione di Saica all'intesa imballaggi, è stato evidenziato che la Parte, risulta essere l'impresa con il minor numero di elementi probatori a suo carico, considerato anche che le è stata addebitata la partecipazione a una sola riunione, da cui comunque il proprio responsabile si è dissociato abbandonandola. Saica, inoltre, ha evidenziato che, pur non essendo un'impresa di piccole dimensioni, in quanto appartenente a un gruppo multinazionale, essa ha una presenza esigua in Italia, detenendo una quota di mercato pari al 2%. Pertanto, secondo la Società, il coinvolgimento della stessa nell'intesa deve essere considerato "lievissimo".

**15.** La Parte ha, altresì, contestato la mancata valorizzazione in sede di quantificazione della sanzione nel Provvedimento, sia della dissociazione della società dall'unica riunione contestata, sia dell'adozione di un programma di *compliance* prima dell'avvio dell'istruttoria dell'Autorità.

**16.** Infine, Saica ha sottolineato l'importanza che il procedimento di personalizzazione della sanzione avrà nell'ambito di future azioni di *private enforcement* e di solidarietà passiva, per effetto della quale Saica potrebbe essere chiamata in giudizio nell'ambito di numerose azioni risarcitorie del danno *antitrust*, più in virtù della sua natura di impresa multinazionale che in ragione della intensità con cui ha partecipato all'intesa.

## V. VALUTAZIONI

### V.1. Osservazioni preliminari

**17.** 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 dell'infrazione e sulla responsabilità della Società per la stessa.

**18.** Infatti, la sentenza di appello ha confermato nel merito l'accertamento condotto dall'Autorità, limitando le proprie censure al profilo della proporzionalità della sanzione irrogata alla Parte, richiedendo di adeguarla al coinvolgimento della Società nell'infrazione accertata secondo le indicazioni fornite nella sentenza stessa.

**19.** Di conseguenza, la valutazione dell'intesa 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 l'infrazione come declinati nel Provvedimento.

**20.** 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 l'infrazione in tutti i suoi aspetti, nonché la responsabilità della Parte per la stessa.

**21.** 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 rideterminare l'entità della sanzione in osservanza del principio di proporzionalità.

**22.** Non si può pertanto prendere in considerazione in questa sede l'istanza di Saica di rivalutare l'attribuzione della circostanza attenuante per l'adozione e implementazione di un programma *compliance*, negata nel Provvedimento (v. § 519 Provvedimento). Neppure può trovare

accoglimento la richiesta di rivalutare in questa sede la asserita dissociazione della Società dal cartello, di cui il Provvedimento aveva negato la rilevanza, non ricorrendo i requisiti prescritti dalla giurisprudenza nazionale ed europea per l'esistenza della dissociazione.

**23.** Sempre in via preliminare si osserva che la circostanza che potrebbero essere promosse azioni civili di risarcimento del danno *antitrust* nei confronti della Società non ha alcuna rilevanza in questa sede.

**24.** 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*.

**25.** Diversamente l'enforcement privato, ossia l'azione di risarcimento del danno che il privato fa valere dinanzi 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.

**26.** 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*

**27.** Prima di entrare nel merito della rideterminazione della sanzione irrogata alla Società, va evidenziato che il procedimento di cui si discute costituisce una situazione affatto eccezionale in cui molte delle imprese coinvolte 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”*<sup>6</sup>.

**28.** 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*

---

<sup>6</sup> Cfr. sentenza 1159/23.

dell'impresa, in misura superiore ma proporzionata alla interconnessione [...] delle due diverse intese”.

**29.** 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.

**30.** Gli importi delle ammende originariamente irrogate andranno, quindi, ridefiniti sulla base di tali indicazioni.

**31.** 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).

**32.** In tale ottica, si ritiene utile, sulla scorta di quanto indicato dal Consiglio di Stato nella citata Sentenza n. 691/2023, distinguere la partecipazione delle imprese in funzione del loro coinvolgimento “*pieno, medio o lieve*”.

**33.** 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 sanzioni<sup>7</sup>.

**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.

---

<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 o 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.).

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*.

39. La soglia dei tre anni, alternativa a quella del beneficio di almeno una circostanza attenuante, si fonda sull'apprezzamento della minore durata della partecipazione alla condotta a fronte di coinvolgimenti più temporalmente consistenti, da ascrivere alle categorie medio e pieno, sempre nell'ottica di garantire il rispetto del principio di proporzionalità. Diversamente da quanto lamentato dalla Parte, si tratta di un indicatore oggettivo del coinvolgimento dell'impresa nell'infrazione che, unitamente alla presenza o assenza di un ruolo strategico nella stessa, consente di pervenire ad una personalizzazione delle sanzioni, secondo i gradi di intensità - *lieve, medio e pieno* - suggeriti dal Giudice.

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 <i>ex</i> punto 34 sogg. (Prov. v.)	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. Con riferimento alle contestazioni concernenti i criteri individuati nella lettera trasmessa dagli Uffici, si osserva che la ripartizione in categorie connesse al grado di adesione alla condotta illecita è il precipitato necessario dei principi di proporzionalità e adeguatezza, tanto che il Giudice amministrativo ha richiesto all’Autorità di dare rilievo al coinvolgimento pieno, medio e lieve di ogni singola impresa coinvolta, così di fatto individuando delle categorie in cui raggruppare le Parti interessate dalla rideterminazione in funzione della partecipazione alle intese così come accertata nel Provvedimento confermato per tali profili dallo stesso Consiglio di Stato.

44. 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.

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 ad un decremento complessivo del 20%.

48. Con riguardo al trattamento di maggior favore di cui avrebbero beneficiato le Società sanzionate per la partecipazione ad entrambi i cartelli, si richiama quanto affermato dal Giudice amministrativo nelle sentenze relative a tali Parti, in cui ha affermato che *“il criterio di calcolo della sanzione basato sul c.d. cumulo materiale, connotato da un certo automatismo, se generalmente adottabile, non risulti conforme al principio di proporzionalità, quanto meno nei casi come quello di specie”*, ritenendo che *“in tali casi, l’istituto penalistico della continuazione, pur non direttamente*

*applicabile alle sanzioni antitrust, debba comunque orientare l'azione dell'Autorità nel determinare in concreto la pena applicabile (restando il cumulo materiale il limite massimo - fra l'altro più favorevole del limite penalistico - ma operando un aumento proporzionato sul richiamato massimo del 10%)” e stabilendo pertanto che “l'Autorità dovrà procedere a rideterminare l'entità delle due sanzioni in osservanza dell'enunciato principio, 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 all'interconnessione – puramente soggettiva - ossia relativa al solo elemento psicologico della Smurfit – non tale da integrare il piano d'insieme – delle due diverse intese” (inter alia, Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza del 2 febbraio 2023, n. 1159).*

**49.** Pertanto, l'applicazione di un'ulteriore riduzione in capo alle Parti sanzionate per la partecipazione ad entrambi i cartelli appare ineludibile in sede di ottemperanza a quanto richiesto dal Consiglio di Stato in tutte le sentenze che hanno coinvolto dette Società.

**50.** 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 Saica Pack Italia S.p.A.*

**51.** Applicando la cornice valutativa sopra delineata al caso di specie, si ritiene che il livello di partecipazione della Società all'infrazione deve considerarsi *lieve*, avendo codesta Società ricevuto la riduzione c.d. “soggettiva” in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni per tenere conto del suo ruolo depotenziato e di minor rilievo strategico ed essendo la sua partecipazione all'intesa illecita di durata inferiore a tre anni (2,23 anni).

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

**53.** Pertanto, si conferma che la sanzione da applicare a Saica Pack Italia S.p.A. per l'infrazione a essa ascritta con il provvedimento dell'Autorità del 17 luglio 2019 n. 27849 per la partecipazione all'intesa nel mercato della produzione e vendita degli imballaggi in cartone ondulato risulta pari a 4.423.836 euro, ossia 7.373.060 euro (soglia *ex* articolo 15, comma 1-*bis*) -2.949.224 euro (riduzione del 40% ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni). Tale valore corrisponde quindi al 6% del fatturato totale della Società.

**54.** In conclusione, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato, si ritiene di procedere a rideterminare la sanzione nell'importo di 4.423.836 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 Saica Pack Italia S.p.A. per la violazione accertata nell'importo di 4.423.836 euro (quattromilioniquattrocentoventitremilaottocentotrentasei euro);

## DELIBERA

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società Saica Pack Italia S.p.A. per i comportamenti alla stessa ascritti nel provvedimento dell'Autorità n. 27849 del 17 luglio 2019, viene

rideterminata nella misura di 4.423.836 € (quattromilioniquattrocentoventitremilaottocentotrentasei 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*

---

**1805Q - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE TOPPAZZINI**

*Provvedimento n. 31082*

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 Toppazzini 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., Ondulati ed Imballaggi del Friuli 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., 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.;

VISTO che, per la partecipazione alla sopra richiamata intesa nel mercato degli imballaggi in cartone ondulato, Toppazzini S.p.A. è stata sanzionata per 350.406 euro;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, del 27 gennaio 2023, n. 938 (di seguito anche la "*sentenza*"), con cui, in parziale accoglimento del ricorso proposto dall'Autorità, il giudice dell'appello ha riformato la sentenza del TAR del Lazio, Sez. I, n. 6090/2021, annullando tuttavia il Provvedimento nella sola parte relativa alla determinazione della sanzione disposta a carico di Toppazzini 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’art. 15 della L n. 287/90 e motivando in modo specifico sulla concreta adeguatezza e proporzionalità della sanzione al fine della sua eventuale personalizzazione, senza necessaria comparazione con le altre posizioni dei partecipanti all’intesa ma tenendo conto del complesso delle circostanze del caso e non solo degli automatismi delle Linee Guida (producenti un pericolo di effetto di appiattimento come prima evidenziato)*”;

VISTO il proprio provvedimento del 4 aprile 2023, n. 30596, con cui è stato avviato il procedimento I/805Q, volto alla rideterminazione delle sanzioni nei confronti della società Toppazzini S.p.A.;

VISTO E CONSIDERATO quanto rilevato da Toppazzini S.p.A. nell’audizione davanti agli Uffici del 10 maggio 2023;

VISTO il proprio provvedimento del 17 ottobre 2023, n. 30829, 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 Toppazzini 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/805Q;

VISTA E CONSIDERATA la memoria di Toppazzini S.p.A. pervenuta il 15 dicembre 2023;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LA PARTE**

**1.** Toppazzini S.p.A. (nel seguito anche “Toppazzini”, la “Parte” o la “Società”) è una società attiva nella produzione e commercializzazione di fogli e imballaggi in cartone ondulato. Al tempo della contestazione dell’illecito, il capitale sociale di Toppazzini era detenuto da Umberto Toppazzini (97,65%) e Antonio Toppazzini (2,35%). Nel 2018, il fatturato realizzato dalla Società è stato pari a circa 51 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 Toppazzini 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., Ondulati ed Imballaggi del Friuli 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., 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.

3. In particolare, Toppazzini S.p.A. è stata destinataria della sanzione pecuniaria amministrativa pari a 350.406 euro per aver partecipato a una intesa unica complessa e continuata nel mercato della produzione e commercializzazione degli imballaggi in cartone ondulato.

4. Con sentenza n. 938 del 27 gennaio 2023, il Consiglio di Stato ha annullato parzialmente il citato provvedimento di chiusura del caso I/805 nella sola parte relativa alla quantificazione della sanzione disposta a carico di Toppazzini S.p.A.

5. Nello specifico, il giudice dell'appello 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"*. 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'art. 15 della L n. 287/90 e motivando in modo specifico sulla concreta adeguatezza e proporzionalità della sanzione al fine della sua eventuale personalizzazione, senza necessaria comparazione con le altre posizioni dei partecipanti all'intesa ma tenendo conto del complesso delle circostanze del caso e non solo degli automatismi delle Linee Guida (producenti un pericolo di effetto di appiattimento come prima evidenziato)"*.

### III. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

6. A seguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 938 del 27 gennaio 2023, l'Autorità, con decisione del 4 aprile 2023, ha avviato il procedimento per la rideterminazione della sanzione amministrativa pecuniaria pari a 350.406 euro irrogata a Toppazzini S.r.l. con il citato Provvedimento.

7. Nel procedimento di rideterminazione della sanzione, Toppazzini S.r.l. ha esercitato il proprio diritto di difesa chiedendo di essere sentita in audizione<sup>1</sup>. Nel corso dell'audizione svolta il 10 maggio 2023 Toppazzini ha illustrato le proprie valutazioni in merito alla pronuncia del Consiglio di Stato sopra richiamata, nonché svolto alcune osservazioni sulle concrete modalità di applicazione dei principi ivi enunciati<sup>2</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>3</sup>. Il 14 dicembre 2023 Toppazzini ha trasmesso una memoria<sup>4</sup>.

### IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

9. Secondo la Società, nel determinare la sanzione, l'Autorità non avrebbe tenuto conto delle caratteristiche del caso di specie in quanto ha applicato una riduzione lineare del 20% a tutte le imprese di ridotta dimensione, senza alcuna differenziazione tra le stesse. Parimenti, a tutte le imprese partecipanti al cartello è stato applicato il medesimo coefficiente di gravità del 15%, senza alcuna distinzione.

10. Toppazzini, inoltre, ha evidenziato la totale assenza dell'elemento soggettivo nella propria partecipazione all'intesa e contestato la mancata applicazione dell'attenuante del 5% per il ruolo marginale svolto dalla stessa, avendo partecipato a una sola riunione rilevante ai fini dell'accertamento.

11. Quanto alla durata della partecipazione all'intesa, la Società ha sottolineato che, a fronte di una durata media di 4,88 anni, essa ha partecipato per soli 0,11 anni, ovvero un tempo così limitato da rendere impossibile trarre alcun beneficio. Pertanto, annoverare Toppazzini nel medesimo scaglione (meno di tre anni di partecipazione all'intesa) di altre aziende appare del tutto inappropriato sulla base degli ordinari criteri di giustizia e ragionevolezza. Sul punto, Toppazzini ha richiamato anche la circostanza che alcune imprese, pur avendo aderito all'intesa per un periodo consistente, hanno alla fine ricevuto una sanzione di importo simile in quanto hanno beneficiato della riduzione per incapacità contributiva.

12. Inoltre, la Parte ha evidenziato la necessità di una corretta applicazione del punto 33 delle Linee Guida e, dunque, dell'applicazione nel caso di specie di una sanzione meramente simbolica, pari allo 0,1% del fatturato, atteso che: (i) la Società deve essere considerata come un soggetto

---

<sup>1</sup> Doc. 3.

<sup>2</sup> Doc. 6.

<sup>3</sup> Doc. 9.

<sup>4</sup> Doc. 10.

danneggiato in quanto mero acquirente dei fogli prodotti dalle imprese “forti”; (ii) la stessa avrebbe partecipato a una sola riunione dell’intesa nel mercato degli imballaggi, da cui si è dissociata, pur non avendo l’Autorità creduto a tale dissociazione; (iii) la Società non ha tratto alcun vantaggio dalla partecipazione, considerata “l’inesistenza” della durata del coinvolgimento nella concertazione.

**13.** La Società ha poi rappresentato che, a suo avviso, il coinvolgimento della stessa nell’intesa è stato inesistente, considerato che è stata danneggiata dall’intesa del mercato del foglio e che nel 2015 ha, comunque, aumentato la propria quota di mercato. La Parte ha altresì osservato di non aver tratto vantaggio dall’intesa ma, anzi, di aver tenuto sempre un comportamento competitivo sul mercato con incremento dei clienti e del fatturato. Per tale motivo Toppazzini chiede in via subordinata il riconoscimento della circostanza attenuante *ex* punto 23 delle Linee Guida del ruolo marginale in conseguenza non tanto del dato temporale, ma in ragione della accertata mancata attuazione della pratica illecita.

**14.** Infine, la Società chiede il riconoscimento anche della specifica attenuante della fattiva cooperazione *ex* punto 24 LG.

## V. VALUTAZIONI E RIDETERMINAZIONE DELLA SANZIONE

### V.1. Osservazioni preliminari

**15.** 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 dell’infrazione e sulla responsabilità della Società per la stessa.

**16.** Infatti, la sentenza di appello ha confermato nel merito l’accertamento condotto dall’Autorità, limitando le proprie censure al profilo della proporzionalità della sanzione irrogata alla Parte, richiedendo di adeguarla al coinvolgimento della Società nell’infrazione accertata secondo le indicazioni fornite nella sentenza stessa.

**17.** Di conseguenza, la valutazione dell’intesa 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 l’infrazione come declinati nel Provvedimento.

**18.** 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 l’infrazione in tutti i suoi aspetti, nonché la responsabilità della Parte per la stessa.

**19.** 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 rideterminare l’entità della sanzione in osservanza del principio di proporzionalità. In particolare, il Giudice amministrativo non ha messo in discussione il coefficiente di gravità adottato nel Provvedimento, avanzando in ordine al valore della sanzione finale, e non in relazione a tale coefficiente, esigenze di maggiore personalizzazione.

**20.** Pertanto, non possono trovare accoglimento le argomentazioni della Parte secondo cui, in questa sede, l’Autorità dovrebbe rivalutare la mancata attribuzione alla Società di talune riduzioni della sanzione (ad esempio per un asserito ruolo marginale o per la collaborazione nel corso del procedimento) ovvero riesaminare sempre nell’ambito del presente procedimento l’eccessiva o

insufficiente valorizzazione di taluni elementi impiegati per la definizione del trattamento sanzionatorio nel provvedimento di chiusura del caso I/805 (ad esempio, il coefficiente di gravità).

**21.** Con riguardo alla misura della sanzione applicata rispetto alle Parti a cui è stata accordata la riduzione per incapacità contributiva, si osserva che quest'ultima è un beneficio riconosciuto solo a coloro che provino oggettivamente un concreto rischio di uscita dal mercato dell'impresa a causa dell'irrogazione della sanzione, alla luce di quanto previsto dal punto 31 delle LG sanzioni e dal paragrafo 35 degli Orientamenti della Commissione per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 23, par. 2, lettera a) del Regolamento CE n. 1/2003.

**22.** Infine, con riguardo alla richiesta di riqualificazione della sanzione come simbolica si osserva che il perimetro del giudicato è limitato all'eliminazione della citata discrasia e comunque - neanche in sede di giudizio - è stata mai sollevata tale istanza. D'altra parte, la qualificazione grave della condotta in sede di accertamento, come confermato dal Consiglio di Stato, renderebbe incongruente l'adozione di una sanzione meramente simbolica.

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

### *a) Criteri generali*

**23.** Prima di entrare nel merito della rideterminazione della sanzione irrogata alla Società, va evidenziato che il procedimento di cui si discute costituisce una situazione affatto eccezionale in cui molte delle imprese coinvolte hanno partecipato a due intese certamente distinte, ma intimamente connesse, come evidenziato dallo stesso Consiglio di Stato in alcune sentenze relative al procedimento I805, 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”*<sup>5</sup>.

**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 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”*.

**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 illegittime.

**26.** Gli importi delle ammende originariamente irrogate andranno, quindi, ridefiniti 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

---

<sup>5</sup> Sent. n. 1159/23.

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.** Quanto al fatto che il criterio della durata venga in questa sede utilizzato ai fini della rideterminazione della sanzione, si evidenzia che esso rileva in quanto uno degli indicatori oggettivi del coinvolgimento delle imprese nell'infrazione che, unitamente alla presenza o assenza di un ruolo strategico nell'intesa, consente di pervenire a una personalizzazione delle sanzioni, secondo i gradi di intensità - *lieve, medio e pieno* - suggeriti dal Giudice. Tale riferimento, inoltre, si fonda sull'apprezzamento della minore durata della partecipazione alla condotta a fronte di consistenti

---

<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 o 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).

coinvolgimenti superiori ai dieci anni.<sup>34</sup> 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

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.

**Tabella n. 2**

Livello	Deduzione <i>ex</i> punto 34 sogg. (Prov. v.)	Ulteriore Deduzione (Rideterminazione)	Deduzione complessiva
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 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.

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 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%.

**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 Toppazzini*

**42.** Applicando la cornice valutativa sopra delineata al caso di specie, si ritiene che il livello di partecipazione della Società all'infrazione deve considerarsi *lieve*, avendo codesta Società ricevuto la riduzione c.d. "soggettiva" in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni per tenere conto del suo ruolo di minor rilievo strategico ed essendo la sua partecipazione all'intesa illecita di durata inferiore a tre anni (0,11 anni).

**43.** 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%.

**44.** Pertanto, a esito della rideterminazione, la sanzione da applicare a Toppazzini S.p.A. per la partecipazione all'intesa nel mercato della produzione e vendita degli imballaggi in cartone ondulato risulta pari a 262.804 euro, ossia 438.007 euro (sanzione definita nel Provvedimento prima della riduzione *ex* punto 34 LG) - 175.203 euro (40% ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni). Tale valore corrisponde allo 0,5% del fatturato totale della Società.

**45.** In conclusione, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato, si ritiene di procedere a rideterminare la sanzione nell'importo di 262.804 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 Toppazzini S.p.A. per la violazione accertata nell'importo di 262.804 euro (duecentosessantaduemilaottocentoquattro euro);

## DELIBERA

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società Toppazzini S.p.A. per i comportamenti alla stessa ascritti nel provvedimento dell'Autorità n. 27849 del 17 luglio 2019, viene rideterminata nella misura di 262.804 € (duecentosessantaduemilaottocentoquattro 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. 938/2023, 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](http://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 a 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*

---

**I805R - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE****MAURO BENEDETTI***Provvedimento n. 31083*

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 Mauro Benedetti 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., Ondulati ed Imballaggi del Friuli 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 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 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.;

VISTO che, per la partecipazione alla sopra richiamata intesa nel mercato degli imballaggi in cartone ondulato, Mauro Benedetti S.p.A. è stata sanzionata per 2.708.871 euro;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, del 20 gennaio 2023, n. 688 (di seguito anche la *“sentenza”*), con cui, in parziale accoglimento del ricorso proposto da Mauro Benedetti S.p.A. per la riforma della sentenza del TAR del Lazio, Sez. I, n. 6072/2021, è stato annullato il Provvedimento nella sola parte relativa alla determinazione della sanzione disposta a carico di Mauro Benedetti 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’art. 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. 30597, con cui è stato avviato il procedimento I/805R, volto alla rideterminazione delle sanzioni nei confronti della società Mauro Benedetti S.p.A.;

VISTO E CONSIDERATO quanto rilevato da Mauro Benedetti S.p.A. nell’audizione davanti agli Uffici del 10 maggio 2023;

VISTO il proprio provvedimento del 17 ottobre 2023, n. 30830, 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 Mauro Benedetti 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/805R;

VISTA E CONSIDERATA la memoria di Mauro Benedetti S.p.A. trasmessa il 15 dicembre 2023;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LA PARTE**

**1.** Mauro Benedetti S.p.A. (nel seguito anche “Mauro Benedetti”, la “Parte” o la “Società”) è una società attiva nella produzione e commercializzazione di imballaggi in cartone ondulato. Al tempo della contestazione dell’illecito, il capitale sociale di Mauro Benedetti era detenuto da Fimab S.r.l. (86,66%) e da Giovanna Speciali (13,34%) Nel 2018, il fatturato realizzato dalla Società è stato pari a circa 34 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 Mauro Benedetti 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., 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., 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.

3. In particolare, Mauro Benedetti S.r.l. è stata destinataria della sanzione pecuniaria amministrativa pari a 2.708.871 euro per aver partecipato a una intesa unica complessa e continuata nel mercato della produzione e commercializzazione degli imballaggi in cartone ondulato.

4. Con sentenza n. 688 del 20 gennaio 2023, il Consiglio di Stato ha annullato parzialmente il citato Provvedimento di chiusura del caso I/805 nella sola parte relativa alla quantificazione della sanzione disposta a carico di Mauro Benedetti S.p.A.

5. Nello specifico, il giudice dell’appello 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”*. 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’art. 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.”*

## III. L’ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

6. A seguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 688 del 20 gennaio 2023, l’Autorità, con decisione del 4 aprile 2023, ha avviato il procedimento per la rideterminazione della sanzione

amministrativa pecuniaria pari a 2.708.871 euro irrogata a Mauro Benedetti con il citato Provvedimento.

7. Nel procedimento di rideterminazione della sanzione, la Società ha esercitato il proprio diritto di difesa chiedendo di essere sentita in audizione<sup>1</sup>. Nel corso dell'audizione, svolta il 10 maggio 2023, Mauro Benedetti ha illustrato le proprie valutazioni in merito alla pronuncia del Consiglio di Stato sopra riportata, nonché svolto alcune osservazioni sulle concrete modalità di applicazione dei principi ivi enunciati<sup>2</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 in sede di audizione, sono stati forniti gli argomenti di motivazione richiesti dal Giudice ed è stata prospettata un'ulteriore riduzione della sanzione<sup>3</sup>. Il 15 dicembre 2023 Mauro Benedetti ha trasmesso una memoria<sup>4</sup>.

#### IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

9. La Società ha innanzitutto osservato che la graduazione del livello di partecipazione all'intesa delle singole imprese deve necessariamente fondarsi su parametri oggettivi. A tal fine, Mauro Benedetti ritiene che occorra attribuire maggiore rilevanza al concetto di "*personalizzazione della sanzione*", individuando degli elementi oggettivi in grado di misurare l'intensità della partecipazione al cartello di ciascuna impresa, quali: il numero di incontri a cui ogni impresa ha partecipato, il numero e la costanza delle telefonate e dei contatti bilaterali o multilaterali intercorsi tra le imprese, facendo riferimento a una cornice temporale il più oggettiva possibile.

10. La Parte non ritiene che la durata della sua partecipazione all'intesa assuma rilevanza ai fini della definizione del livello di coinvolgimento. Infatti, la circostanza che la Parte abbia un coefficiente di durata pari a circa 4,09 anni, è determinata dal fatto che il momento iniziale della partecipazione all'infrazione per la Società è stato fatto coincidere dall'Autorità con l'incontro del 26 febbraio 2013. Tale incontro, organizzato dal GIFCO, aveva a oggetto anche altri argomenti, come la direttiva sul ritardo nei pagamenti. Inoltre, all'incontro aveva partecipato, in rappresentanza della Società, un dipendente che, pochi mesi dopo (nel maggio 2013), ha iniziato a lavorare alle dipendenze di DS Smith, società che ha poi ottenuto il beneficio dell'immunità nell'ambito del programma di clemenza grazie anche alle dichiarazioni rese dallo stesso *ex* dipendente di Benedetti.

11. Parimenti la Società ha contestato le dichiarazioni di un altro *leniency applicant* che indicavano la partecipazione della Mauro Benedetti alla riunione regionale del Veneto (tavolo del Nord-Est) dell'8 gennaio 2015.

12. Con precipuo riferimento ai criteri di rideterminazione della sanzione illustrati nella lettera trasmessa dagli Uffici, la Parte critica innanzitutto l'individuazione di categorie predeterminate, in quanto la sentenza d'appello non richiede affatto di distinguere nettamente tra due o più categorie,

---

<sup>1</sup> Doc. 3.

<sup>2</sup> Doc. 5.

<sup>3</sup> Doc. 12.

<sup>4</sup> Doc. 13.

bensì di analizzare la specifica posizione dell'impresa, caso per caso, con apprezzamento del coinvolgimento specifico rispetto al contesto generale dell'intesa.

**13.** La rigida compartimentazione derivante dalla metodologia adottata nella lettera, invece, forza il raggruppamento entro la medesima categoria di imprese la cui partecipazione è diversa (per durata, numero di riunioni, documentazione probatoria agli atti, posizione di mercato). Ne deriva l'omogeneizzazione di posizioni diverse, che va esattamente nel senso contrario a quello indicato nella sentenza d'appello.

**14.** Inoltre, l'utilizzo del parametro della durata della partecipazione quale criterio di differenziazione e la fissazione in tre anni della soglia per determinare la natura lieve o media del coinvolgimento, configurano una discriminazione rispetto alle imprese che hanno partecipato a entrambe le intese. La Parte, in specie, contesta la carenza di spiegazione dei criteri e parametri adottati nella fissazione della soglia temporale prescelta (tre anni). Da siffatto difetto di motivazione discende altresì la violazione del diritto di difesa, mancando del tutto i presupposti di analisi e di metodo adottati dagli Uffici da poter sottoporre a una puntuale valutazione rispetto alla condotta della Società e, se del caso, rilevarne la non congruenza rispetto alla sua condotta.

**15.** A ciò Mauro Benedetti aggiunge che è irragionevole, oltre che paradossale, che imprese che hanno partecipato a entrambe le intese vedano accordarsi un trattamento sanzionatorio che nei fatti le accomuna alle imprese cui è stato attribuito un ruolo non primario nella sola intesa Imballaggi, nonché attribuisce loro di fatto la medesima riduzione accordata alle imprese con coinvolgimento "lieve" pur non rientrando in tale categoria.

**16.** In subordine, la Società ritiene che le valutazioni che hanno determinato la sua inclusione tra le imprese il cui coinvolgimento è stato considerato di livello "medio" vadano respinte, in favore dell'inclusione della Mauro Benedetti nel gruppo di imprese il cui coinvolgimento è stato considerato "lieve", con conseguente applicazione di una riduzione ulteriore dell'importo sanzionatorio nella misura del 20%.

## V. VALUTAZIONI

### V.1. Osservazioni preliminari

**17.** 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 dell'infrazione e sulla responsabilità della Società per la stessa.

**18.** Infatti, la sentenza di appello ha confermato nel merito l'accertamento condotto dall'Autorità, limitando le proprie censure al profilo della proporzionalità della sanzione irrogata alla Parte, richiedendo di adeguarla al coinvolgimento della Società nell'infrazione accertata secondo le indicazioni fornite nella sentenza stessa.

**19.** Di conseguenza, la valutazione dell'intesa 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 l'infrazione come declinati nel Provvedimento.

**20.** 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 l'infrazione in tutti i suoi aspetti, nonché la responsabilità della Parte per la stessa.

**21.** Parimenti, la richiamata sentenza non ha censurato gli elementi utilizzati 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 rideterminare l’entità della sanzione in osservanza del principio di proporzionalità.

**22.** Pertanto, non possono trovare accoglimento le argomentazioni difensive della Parte volte a negare la propria partecipazione al cartello ovvero a contestare la qualità delle evidenze impiegate dall’Autorità ai fini dell’accertamento della violazione e della responsabilità della Società. Infatti, la sentenza di appello ha confermato l’accertamento condotto dall’Autorità e, di conseguenza, tali elementi non possono essere rimessi in discussione in questa sede.

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

### ***a) Criteri generali***

**23.** Prima di entrare nel merito della rideterminazione della sanzione irrogata alla Società, va evidenziato che il procedimento di cui si discute costituisce una situazione affatto eccezionale in cui molte delle imprese coinvolte hanno partecipato a due intese certamente distinte, ma intimamente connesse, come evidenziato dallo stesso Consiglio di Stato in alcune delle pronunce relative al procedimento I805, 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”*<sup>5</sup>.

**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 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”*.

**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 illegittime.

**26.** Gli importi delle ammende originariamente irrogate andranno, quindi, ridefiniti 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).

---

<sup>5</sup> Cfr. sentenza 1159/23.

28. In tale ottica, si ritiene utile, sulla scorta di quanto indicato dal Consiglio di Stato nella citata sentenza n. 688/2023, distinguere la partecipazione delle imprese in funzione del loro coinvolgimento “*pieno, medio e lieve di ogni singola impresa coinvolta*”.

29. 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.

30. 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>6</sup>.

31. 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.

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

33. 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.

34. 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 attenuate, escludendo per le medesime ragioni di cui sopra quella concessa in relazione ai programmi di *compliance*.

35. In risposta alle osservazioni di Parte, si precisa che la soglia dei tre anni, alternativa a quella del beneficio di almeno una circostanza attenuante, si fonda sull’apprezzamento della minore durata della partecipazione alla condotta a fronte di coinvolgimenti più temporalmente consistenti, da ascrivere alle categorie medio e pieno, sempre nell’ottica di garantire il rispetto del principio di proporzionalità. Conseguentemente, non è possibile accogliere la domanda subordinata di Parte per l’inclusione nella categoria *lieve*, stante che la durata della sua partecipazione eccede i tre anni.

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

---

<sup>6</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 o 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. 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

37. 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. (Prov. v.)	Ulteriore Deduzione (Rideterminazione)	Deduzione complessiva
Lieve	20%	20%	40%
Medio	20%	10%	30%
Pieno	0%	0%	0%

38. 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.

39. Con riferimento alle contestazioni concernenti i criteri individuati nella lettera trasmessa dagli Uffici, si osserva che la ripartizione in categorie connesse al grado di adesione alla condotta illecita è il precipitato necessario dei principi di proporzionalità e adeguatezza, tanto che il Giudice amministrativo ha richiesto all'Autorità di dare rilievo al coinvolgimento pieno, medio e lieve di ogni singola impresa coinvolta, così di fatto individuando delle categorie in cui raggruppare le Parti interessate dalla rideterminazione in funzione della partecipazione alle intese così come accertata nel Provvedimento confermato per tali profili dallo stesso Consiglio di Stato.

40. 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.

41. 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”*.

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

43. 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%.

44. In replica ad altra eccezione di Parte, si osserva che la circostanza che le Società che hanno ricevuto una sanzione per ciascuna delle due infrazioni accertate siano destinatarie di un’ulteriore riduzione non configura un paradosso, bensì la conseguenza necessaria del dettato del Giudice amministrativo contenuto nelle sentenze relative a siffatte Società. Infatti, in tali pronunce si legge che *“il criterio di calcolo della sanzione basato sul c.d. cumulo materiale, connotato da un certo automatismo, se generalmente adottabile, non risulti conforme al principio di proporzionalità, quanto meno nei casi come quello di specie”*, ritenendo che *“in tali casi, l’istituto penalistico della continuazione, pur non direttamente applicabile alle sanzioni antitrust, debba comunque orientare l’azione dell’Autorità nel determinare in concreto la pena applicabile (restando il cumulo materiale il limite massimo - fra l’altro più favorevole del limite penalistico - ma operando un aumento proporzionato sul richiamato massimo del 10%)”* e stabilendo pertanto che *“l’Autorità dovrà procedere a rideterminare l’entità delle due sanzioni in osservanza dell’enunciato principio, 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 all’interconnessione - puramente soggettiva - ossia relativa al solo elemento psicologico della Smurfit - non tale da integrare il piano d’insieme - delle due diverse intese”* (*inter alia*, Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza del 2 febbraio 2023, n. 1159).

45. Pertanto, l’applicazione di un’ulteriore riduzione in capo alle Parti sanzionate per la partecipazione a entrambi i cartelli appare ineludibile per ottemperare a quanto richiesto dal Consiglio di Stato in tutte le sentenze che hanno coinvolto le Società verticalmente integrate e destinatarie di una duplice sanzione.

46. 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 Mauro Benedetti S.p.A.**

47. Applicando la cornice valutativa sopra delineata al caso di specie, si ritiene che il livello di partecipazione della Società all'infrazione deve considerarsi *medio*, essendo stata riconosciuta a codesta Società la riduzione c.d. "soggettiva" in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni in ragione del suo ruolo depotenziato e di minor rilievo strategico ed essendo stata la sua partecipazione all'intesa illecita di durata pari a 4,09 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 10%.

49. Pertanto, si conferma che la sanzione da applicare a Mauro Benedetti S.p.A. per la partecipazione all'intesa nel mercato della produzione e vendita degli imballaggi in cartone ondulato risulta pari a 2.370.262 euro così calcolata: 3.386.089 (soglia *ex* articolo 15, comma 1-*bis*) – 1.015.827 (riduzione del 30% ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni). Tale valore corrisponde quindi al 7% del fatturato totale della Società.

50. In conclusione, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato, si ritiene di procedere a rideterminare la sanzione nell'importo di 2.370.262 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 Mauro Benedetti S.p.A. per la violazione accertata nell'importo di 2.370.262 euro (duemilionitrecentosettantamiladuecentosessantadue euro);

**DELIBERA**

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società Mauro Benedetti S.p.A. per i comportamenti alla stessa ascritti nel provvedimento dell'Autorità n. 27849 del 17 luglio 2019, viene rideterminata nella misura di 2.370.262 € (duemilionitrecentosettantamiladuecentosessantadue euro).

La sanzione amministrativa pecuniaria deve essere pagata entro il termine di 30 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](http://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: BITAITRENT), 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.

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*

---

**1805S - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE INTERNATIONAL PAPER ITALIA**

*Provvedimento n. 31084*

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 International Paper S.p.A. (di seguito anche la Parte) e le società Smurfit Kappa Italia S.p.A., DS Smith Packaging Italia S.p.A., Toscana Ondulati S.p.A., 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., 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 alla sopra richiamata intesa nel mercato degli imballaggi in cartone ondulato, International Paper Italia S.r.l. è stata sanzionata per 28.954.305 euro;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, del 20 marzo 2023, n. 2823 (di seguito anche la *“sentenza”*), con cui, in parziale accoglimento del ricorso proposto da International Paper Italia S.r.l. per la riforma della sentenza del TAR del Lazio, Sez. I, n. 6054/2021, è stato annullato il Provvedimento nella sola parte relativa alla determinazione della sanzione disposta a carico di International Paper Italia 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’art. 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. 30598, con cui è stato avviato il procedimento I/805S, volto alla rideterminazione delle sanzioni nei confronti della società International Paper Italia S.r.l.;

VISTO E CONSIDERATO quanto rilevato da International Paper Italia S.r.l. nell’audizione davanti agli Uffici del 5 giugno 2023;

VISTO il proprio provvedimento del 17 ottobre 2023, n. 30831, 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 International Paper Italia 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/805S;

VISTA E CONSIDERATA la memoria di International Paper Italia S.r.l. pervenuta il 15 dicembre 2023;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LA PARTE**

**1.** International Paper Italia S.r.l. (di seguito anche “International Paper”, “IPI”, la “Parte” o la “Società”) è una società attiva nella produzione di fogli e imballaggi in cartone ondulato, nonché nella commercializzazione di imballaggi in cartone ondulato il cui capitale era interamente detenuto, al tempo della contestazione dell’illecito, dalla *holding* di diritto spagnolo I.P. Container Holding (Spain) S.L. Nel 2018, il fatturato realizzato dalla Società è stato pari a circa 290 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 International Paper Italia S.r.l. e le società Smurfit Kappa Italia S.p.A., DS Smith Packaging Italia S.p.A., Toscana Ondulati S.p.A., 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., 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.

3. In particolare, International Paper Italia S.r.l. è stata destinataria della sanzione pecuniaria amministrativa pari a 28.954.305 euro per aver partecipato a una intesa unica complessa e continuata nel mercato della produzione e commercializzazione degli imballaggi in cartone ondulato.

4. Con sentenza n. 2823 del 20 marzo 2023, il Consiglio di Stato ha annullato parzialmente il citato Provvedimento di chiusura del caso I/805 nella sola parte relativa alla quantificazione della sanzione disposta a carico del International Paper Italia S.r.l. Nello specifico, il giudice di appello 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"*. 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'art. 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"*.

## III. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

5. A seguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 2823 del 20 marzo 2023, l'Autorità, con decisione del 4 aprile 2023, ha avviato il procedimento per la rideterminazione della sanzione

amministrativa pecuniaria pari a 28.954.305 euro irrogata a International Paper con il citato Provvedimento.

6. Nel procedimento di rideterminazione della sanzione, la Parte ha esercitato il proprio diritto di difesa chiedendo di essere sentita dagli Uffici<sup>1</sup>. Nel corso dell'audizione, che si è svolta il 5 giugno 2023, International Paper ha illustrato le proprie valutazioni in merito alla pronuncia del Consiglio di Stato sopra citata, nonché esposto alcune osservazioni sulle concrete modalità di applicazione dei principi ivi enunciati<sup>2</sup>.

7. 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 in sede di audizione, sono stati forniti gli argomenti di motivazione richiesti dal Giudice e prospettati i criteri da adottare per l'ottemperanza della sentenza<sup>3</sup>.

8. Il 15 dicembre 2023 IPI ha trasmesso una memoria<sup>4</sup>.

#### IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

9. Con riguardo alla rideterminazione della sanzione svolta dagli Uffici nella lettera, IPI contesta la sua ascrizione alla categoria "pieno" tale da non determinare alcuna riduzione della sanzione, così non garantendo l'effetto utile della sentenza di secondo grado e violando i principi di personalità e proporzionalità.

10. Inoltre, per IPI è possibile ritenere che il Giudice abbia accolto non solo il motivo di appello relativo alla sanzione, ma anche quelli concernenti la mancata prova degli effetti e la carente dimostrazione dello scambio di informazioni nell'ambito GIFCO. IPI ritiene che l'assorbimento dei motivi comporti che le questioni in esse contenute siano soggette a rivalutazione da parte dell'amministrazione in sede di rideterminazione della sanzione.

11. Per la Parte non è possibile ritenere che tali motivi siano "ininfluenti", in quanto incidono sulla gravità e sulle specificità della condotta e del coinvolgimento di IPI e, pertanto, sarebbero idonei a dare attuazione alle indicazioni fornite nella sentenza proprio con riferimento alla personalità e proporzionalità della sanzione inflitta a IPI nell'ambito dell'intesa imballaggi.

12. Con specifico riferimento alla metodologia adottata dagli Uffici per rideterminare la sanzione, la Parte contesta l'arbitraria differenziazione tra le circostanze attenuanti e la conseguente esclusione del programma di *compliance* dal novero delle attenuanti utili per l'inclusione di una Società nella categoria lieve. Infatti, l'adozione delle misure di *compliance* successivamente all'avvio del procedimento istruttorio ha consentito di mitigare o eliminare eventuali "code residue" del comportamento collusivo.

13. Per la Parte nella prospettazione degli Uffici permane la discrasia individuata dal Giudice amministrativo. Al contrario, sarebbe necessario coordinare, da un lato, l'importo del coefficiente di gravità del 15% individuato nel Provvedimento con il massimo edittale *ex* articolo 15 della legge n. 287/1990 e, dall'altro, intervenire correttamente ai sensi del punto 34 LG. Infatti, gli Uffici hanno

---

<sup>1</sup> Doc. 3.

<sup>2</sup> Doc. 6.

<sup>3</sup> Doc. 12.

<sup>4</sup> Doc. 12.

errato nell'applicazione di detto punto allorquando - senza alcuna specifica giustificazione - hanno confermato tutti gli elementi impiegati nella quantificazione della sanzione, così precludendo a IPI di poter beneficiare di qualsivoglia riduzione soggettiva, posto che non era stata inclusa nel novero delle Società a cui è stato applicato il punto 34 LG in sede di Provvedimento.

**14.** Sarebbe, invece, necessaria un'analisi *ex novo* e la considerazione anche di altri parametri, quali la partecipazione a una sola o a entrambe le intese, il grado di partecipazione nel lasso di tempo considerato e il contesto economico delle singole imprese.

**15.** Gli Uffici non hanno, invece tenuto in considerazione l'effettivo contributo di IPI all'intesa, atteso che non solo nel periodo 2006-2013 non vi sono prove di una partecipazione attiva dell'impresa, ma anche che le evidenze per tale periodo si fondano esclusivamente sulle dichiarazioni dei *leniency applicant*.

**16.** Al contrario, proprio nel caso delle Società che sono state sanzionate per entrambe le intese si assiste al paradosso per cui è stata prevista una duplice e non irrisoria riduzione.

**17.** Alla luce di tutti questi elementi, secondo International Paper, il suo coinvolgimento nell'intesa deve considerarsi al più medio.

## 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 dell'infrazione e sulla responsabilità della Società per la stessa.

**19.** Infatti, la sentenza di appello ha confermato nel merito l'accertamento condotto dall'Autorità, limitando le proprie censure al profilo della proporzionalità della sanzione irrogata alla Parte, richiedendo di adeguarla al coinvolgimento della Società nell'infrazione accertata secondo le indicazioni fornite nella sentenza stessa.

**20.** Di conseguenza, la valutazione dell'intesa 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 l'infrazione 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 l'infrazione in tutti i suoi aspetti, nonché la responsabilità della Parte per la stessa.

**22.** 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 rideterminare l'entità della sanzione in osservanza del principio di proporzionalità.

**23.** A riguardo, alla luce delle eccezioni di IPI, appare necessario evidenziare come l'appello sia stato accolto con riferimento soltanto alla sanzione pecuniaria e, quindi, nell'esercizio della giurisdizione esclusiva estesa al merito, tanto che è stato ordinato all'Autorità di applicare alla quantificazione della sanzione le considerazioni svolte nella sentenza.

24. Pertanto, a differenza di quanto prospettato dalla Parte, non è possibile in questa sede svolgere un'analisi *ex novo* degli elementi di fatto già valutati nel Provvedimento e confermati dallo stesso Consiglio di Stato.

25. Conseguentemente, non può trovare accoglimento la pretesa di rimettere in discussione l'accertamento della partecipazione all'infrazione nel periodo 2006-2013 e il rilievo dello scambio informativo in sede associativa, ossia nell'ambito del GIFCO. Analogamente, il presente procedimento non può trattare la mancata prova degli effetti, considerando peraltro che l'Autorità ha contestato una restrizione per oggetto.

26. In particolare, con riguardo al coinvolgimento della Società nell'intesa per il periodo 2006-2013 il Consiglio di Stato, nella sentenza di appello sopra richiamata, ha osservato che *“come rilevato dall'Autorità e come correttamente affermato dal Tribunale, il coinvolgimento e la partecipazione della soc. International Paper nelle intese nel periodo sanzionato trova congruo riscontro in un «robustissimo quadro probatorio, composto da plurime evidenze di tipo esogeno riguardanti in particolar modo l'esistenza di ripetuti contatti tra le parti, la cui significatività è corroborata dalle dichiarazioni rilasciate da una pluralità di leniency applicants; l'Autorità, inoltre, ha effettuato una adeguata analisi della portata anticompetitiva delle intese, tenuto conto del contesto economico in cui si sono concretizzate e del volume produttivo degli operatori coinvolti».* Per quanto concerne il periodo 2005-2013, emerge dal Provvedimento che sussiste documentazione comprovante l'indiscutibile ruolo di leadership di International Paper, riferito da un leniency applicant, e del quale si dà ampio conto nel citato ISP112 rinvenuto presso la stessa appellante” (punto 4.8.2 della sentenza di appello).

## V.2. La rideterminazione della sanzione

### a) Criteri generali

27. Prima di entrare nel merito della rideterminazione della sanzione irrogata alla Società, va evidenziato che il procedimento di cui si discute costituisce una situazione affatto eccezionale in cui molte delle imprese coinvolte hanno partecipato a due intese certamente distinte, ma intimamente connesse, come evidenziato dallo stesso Consiglio di Stato in alcune delle sentenze relative al procedimento I805, 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”*<sup>5</sup>.

28. 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*

---

<sup>5</sup> Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 1159 del 2 febbraio 2023.

dell'impresa, in misura superiore ma proporzionata alla interconnessione [...] delle due diverse intese”.

**29.** 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.

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

**31.** 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).

**32.** In tale ottica, si ritiene utile, sulla scorta di quanto indicato dal Consiglio di Stato nella citata sentenza n. 2823/23, 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.

**33.** 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>6</sup>.

**34.** 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.

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

**36.** 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.

---

<sup>6</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 o 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.).

37. A riguardo, si osserva come non possa trovare accoglimento la doglianza della Parte relativa alla presuntamente arbitraria differenziazione tra le circostanze attenuanti, tale da aver determinato l'esclusione del programma di *compliance* dal novero di quelle utili per l'inclusione della Società nella categoria lieve. Sul punto, si richiama nuovamente la parte della sentenza in cui all'Autorità viene dato l'ordine di valorizzare il coinvolgimento nelle infrazioni da parte di ogni singola impresa. Appare, quindi, di tutta evidenza come i programmi di *compliance*, che intrinsecamente concernono una condotta successiva alla cessazione dell'infrazione, esorbitino dal perimetro dell'ordine dettato dal Giudice.

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 attenuate, escludendo per le medesime ragioni di cui sopra quella concessa in relazione ai programmi di *compliance*.

39. 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

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

41. 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.

42. 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.

43. 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”*.

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

45. 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%.

46. In replica ad altra eccezione di Parte, si osserva che la circostanza che le Società che hanno ricevuto una sanzione per ciascuna delle due infrazioni accertate siano destinatarie di un'ulteriore riduzione non configura un paradosso, bensì la conseguenza necessaria del dettato del Giudice amministrativo contenuto nelle sentenze relative a siffatte Società. Infatti, in tali pronunce si legge che *“il criterio di calcolo della sanzione basato sul c.d. cumulo materiale, connotato da un certo automatismo, se generalmente adottabile, non risulti conforme al principio di proporzionalità, quanto meno nei casi come quello di specie”*, ritenendo che *“in tali casi, l'istituto penalistico della continuazione, pur non direttamente applicabile alle sanzioni antitrust, debba comunque orientare l'azione dell'Autorità nel determinare in concreto la pena applicabile (restando il cumulo materiale il limite massimo - fra l'altro più favorevole del limite penalistico - ma operando un aumento proporzionato sul richiamato massimo del 10%)”* e stabilendo pertanto che *“l'Autorità dovrà procedere a rideterminare l'entità delle due sanzioni in osservanza dell'enunciato principio, 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 all'interconnessione - puramente soggettiva – ossia relativa al solo elemento psicologico della Smurfit - non tale da integrare il piano d'insieme - delle due diverse intese” (inter alia, Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza del 2 febbraio 2023, n. 1159).*

**47.** Pertanto, l'applicazione di un'ulteriore riduzione in capo alle Parti sanzionate per la partecipazione a entrambi i cartelli appare ineludibile per ottemperare a quanto richiesto dal Consiglio di Stato in tutte le sentenze che hanno coinvolto le Società verticalmente integrate e destinatarie di una duplice sanzione.

**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 International Paper***

**49.** Applicando la cornice valutativa sopra delineata al caso di specie, si ritiene che il livello di partecipazione della Società all'infrazione deve considerarsi *pieno*. International Paper, infatti, ha partecipato all'infrazione per la sua intera durata (11,56 anni), non ha beneficiato di alcuna circostanza attenuante (a parte quella relativa all'adozione di un programma di *compliance antitrust*) e non si è così vista riconoscere la riduzione c.d. "soggettiva" in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni.

**50.** Di conseguenza, si conferma che la sanzione da applicare a International Paper Italia S.r.l. per la partecipazione al cartello nel mercato della produzione e vendita di imballaggi in cartone ondulato risulta pari a 28.954.305 euro, corrispondente al 10% del fatturato complessivo della Società e, quindi, nei limiti del massimo edittale di cui all'articolo 15 della legge n. 287/1990.

**51.** Con riferimento all'invocato effetto utile della sentenza, la prospettiva di Parte non è fondata, avuto proprio riguardo a quanto letteralmente statuito nella sentenza oggetto della presente rideterminazione. Infatti, il Giudice ha ordinato all'Autorità di "*ridefinire gli importi delle stesse [n.d.r. sanzioni] alla luce delle considerazioni esposte e dando rilievo al coinvolgimento pieno, medio e lieve di ogni singola impresa*" (paragrafo 5.5. della sentenza). Le considerazioni esposte dal Giudice e di cui l'Autorità deve tenere conto sono riassumibili nella discrasia discendente tra la *ratio* del tetto legale e la necessità di graduare la sanzione "*adeguandola alle effettive responsabilità degli autori delle condotte illegittime*". Pertanto, l'ordine da ottemperare si limita alla rimozione di siffatta discrasia e non anche necessariamente a ridurre la sanzione comminata a esito del procedimento I805, posto che nell'ipotesi di coinvolgimento pieno, come nel caso di IPI, la discrasia individuata si risolve proprio nella conferma della sanzione, alla luce dei principi di proporzionalità e adeguatezza.

**52.** In conclusione, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato, si ritiene di procedere a rideterminare la sanzione nell'importo di 28.954.305 euro.

Tutto ciò premesso e considerato;

RITENUTO, pertanto, di dover procedere, in ottemperanza alla citata sentenza del Consiglio di Stato, a irrogare a International Paper Italia S.r.l. per la violazione accertata una sanzione pari a 28.954.305 euro (ventottomilioninovecentocinquantraquattromilatrecentocinque euro);

**DELIBERA**

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società International Paper Italia S.r.l. per i comportamenti alla stessa ascritti nel provvedimento dell'Autorità n. 27849 del 17 luglio 2019, viene definita nella misura di 28.954.305 € (ventottomilioninovecentocinquaquattromilatrecentocinque euro).

L'Autorità procederà a ricalcolare il piano di ammortamento, di cui al provvedimento di rateizzazione della sanzione amministrativa pecuniaria del 13 luglio 2021 n. 29753, sulla somma così come rideterminata, potendo l'impresa optare per il pagamento del residuo ammontare in un'unica soluzione, entro il termine di trenta giorni dalla notificazione 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](http://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.

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*

---

**I805T – PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE  
GRUPPO PRO-GEST (PRO-GEST, CARTONSTRONG ITALIA, ONDULATI  
MARANELLO, ONDULATO TREVIGIANO, PLURIONDA, TRAVILKART)  
Provvedimento n. 31085**

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 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., tutte appartenenti al Gruppo Pro-Gest, e le società 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., Ondulato Piceno S.r.l., 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 le società Pro-Gest S.p.A., Trevikart S.p.A. e Ondulati Maranello S.p.A., tutte appartenenti al Gruppo Pro-Gest, 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., 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., 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, 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. sono state sanzionate, in solido, per 24.502.629 euro (per l'intesa nel mercato dei fogli in cartone ondulato) e le società Pro-Gest S.p.A., Trevikart S.p.A. e Ondulati Maranello S.p.A. sono state sanzionate, in solido, per 23.061.298 euro (per l'intesa nel mercato degli imballaggi in cartone ondulato);

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, del 22 marzo 2023, n. 2906 (di seguito anche la "sentenza"), con cui, in parziale accoglimento del ricorso proposto da Pro-Gest S.p.A., Cartonstrong Italia S.r.l., Ondulato Trevigiano S.r.l., Ondulati Maranello S.p.A., Plurionda S.p.A., Trevikart S.p.A. per la riforma della sentenza del TAR del Lazio, Sez. I, n. 6080/2021, è stato annullato il Provvedimento nella sola parte relativa alla determinazione delle sanzioni disposte a carico delle società ricorrenti;

VISTA, in particolare, la parte motiva della sentenza nella quale 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'art. 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. 30599, con cui è stato avviato il procedimento I/805T, volto alla rideterminazione delle sanzioni nei confronti delle 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.;

VISTO E CONSIDERATO quanto rilevato da Pro-Gest S.p.A., Cartonstrong Italia S.r.l., Ondulato Trevigiano S.r.l., Ondulati Maranello S.p.A., Plurionda S.p.A. nell'audizione davanti agli Uffici del 26 maggio 2023;

VISTO il proprio provvedimento del 17 ottobre 2023, n. 30832, 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 Pro-Gest S.p.A., Cartonstrong Italia S.r.l., Ondulato Trevigiano S.r.l., Ondulati Maranello S.p.A., Plurionda 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/805T;

VISTA E CONSIDERATA la memoria di Pro-Gest S.p.A., Cartonstrong Italia S.r.l., Ondulato Trevigiano S.r.l., Ondulati Maranello S.p.A., Plurionda S.p.A. pervenuta il 15 dicembre 2023;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LE PARTI**

**1.** Pro-Gest S.p.A. (di seguito anche solo Pro-Gest) è la società a cui fa capo l'omonimo gruppo italiano, di proprietà, al tempo della contestazione dell'illecito, della famiglia Zago, attivo nella produzione e commercializzazione di carta, fogli e imballaggi in cartone ondulato. Nel 2018, il fatturato generato da Pro-Gest era stato pari a circa 145 milioni di euro; quello consolidato a livello di gruppo, era stato pari a circa 480 milioni di euro.

**2.** Cartonstrong Italia S.r.l. (di seguito anche "Cartonstrong") è una società controllata al 100%, al tempo della contestazione dell'infrazione, da Pro-Gest, attiva nella produzione e vendita di cartone ondulato. Nel 2018, il fatturato di Cartonstrong è stato pari a circa 83 milioni di euro.

**3.** Trevikart S.r.l. (nel seguito anche "Trevikart"), il cui capitale è detenuto interamente da Pro-Gest, è attiva sia nella produzione e commercializzazione di fogli in cartone ondulato che nella produzione e vendita di imballaggi in cartone ondulato. Nel 2018, il fatturato di Trevikart è stato pari a circa 102 milioni di euro.

**4.** Ondulato Trevigiano S.r.l. (nel seguito anche "Ondulato Trevigiano"), il cui capitale era detenuto interamente da Pro-Gest al tempo della contestazione dell'infrazione, è una società attiva nella produzione e commercializzazione di fogli in cartone ondulato. Nel 2018, il fatturato di Ondulato Trevigiano è stato pari a circa 20 milioni di euro.

**5.** Plurionda S.p.A. (nel seguito anche "Plurionda") è una società, interamente controllata da Pro-Gest al tempo della constatazione dell'illecito, attiva nella produzione e vendita di fogli in cartone ondulato. Nel 2018, il fatturato di Plurionda è stato pari a circa 57 milioni di euro.

6. Ondulati Maranello S.p.A. (di seguito anche “Ondulati Maranello”) è una società indirettamente controllata, dal 2010 sino almeno al tempo della contestazione dell’illecito, da alcuni membri della famiglia Zago. Ondulati Maranello è attiva nella produzione e vendita di cartone ondulato e imballaggi in cartone ondulato. Nel 2017, il fatturato della società è stato pari a circa 45 milioni di euro.

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

7. L’Autorità, con il provvedimento del 17 luglio 2019, n. 27849 (di seguito anche il Provvedimento), con il quale l’Autorità ha accertato che 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., tutte appartenenti al Gruppo Pro-Gest, e le società 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., Ondulato Piceno S.r.l., 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.

8. Con il richiamato Provvedimento, l’Autorità ha altresì accertato che le società Pro-Gest S.p.A., Trevikart S.p.A. e Ondulati Maranello S.p.A., tutte appartenenti al Gruppo Pro-Gest, 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., 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., 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 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.

**9.** In particolare, 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. sono state destinatarie, in solido delle sanzioni pecuniarie amministrative pari a 24.502.629 euro e 23.061.298 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.

**10.** Con sentenza n. 2906 del 22 marzo 2023, il Consiglio di Stato ha annullato parzialmente il citato provvedimento di chiusura del caso I/805 nella sola parte relativa alla quantificazione della sanzione disposta a carico del Gruppo Pro-Gest. Nello specifico, il giudice dell'appello 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”*. 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'art. 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”*.

### III. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

**11.** A seguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 2906 del 22 marzo 2023, l'Autorità, con decisione del 4 aprile 2023, ha avviato il procedimento per la rideterminazione delle sanzioni amministrative pecuniarie pari rispettivamente a 24.502.629 euro e 23.061.298 euro irrogate al Gruppo Progest con il citato Provvedimento.

**12.** Nel procedimento di rideterminazione della sanzione, la Parte ha esercitato il proprio diritto di difesa chiedendo di essere sentita in audizione<sup>1</sup> e depositando una memoria il 24 luglio 2023<sup>2</sup>. Nella memoria e nel corso dell'audizione con gli Uffici, che si è svolta il 26 maggio 2023, il Gruppo Pro-Gest ha illustrato le proprie valutazioni in merito alla pronuncia del Consiglio di Stato sopra riportata, nonché svolto alcune osservazioni sulle concrete modalità di applicazione dei principi ivi enunciati<sup>3</sup>.

**13.** 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

---

<sup>1</sup> Doc. 3.

<sup>2</sup> Doc. 9.

<sup>3</sup> Doc. 5.

prospettata un'ulteriore riduzione della sanzione<sup>4</sup>. Il 15 dicembre 2023 la Parte ha trasmesso una memoria<sup>5</sup>.

#### IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

**14.** Innanzitutto, la Parte evidenzia che, in conformità alla sentenza di appello, la rideterminazione delle sanzioni dovrà avvenire sulla base del livello di coinvolgimento in ciascuna infrazione che dovrà essere graduato in funzione della natura “*piena, media o lieve*”. Inoltre, sempre ai fini della proporzionalità del trattamento sanzionatorio complessivo le imprese appartenenti al Gruppo Pro-Gest, da un punto di vista soggettivo, ritenevano di partecipare a un'unica intesa perseguendo un unico piano d'insieme. Tale circostanza deve essere tenuta in considerazione in ragione del cumulo delle due sanzioni. Con riferimento all'appiattimento sul tetto del 10% la Parte osserva come ciò non consenta di tenere conto dell'assenza di effetti sul mercato delle condotte contestate e dell'eventuale pregiudizio all'innovazione.

**15.** Secondo la Parte, il livello di coinvolgimento di ciascuna impresa nelle intese andrebbe valutato sulla base di una pluralità di indici, quali: *i*) la durata della partecipazione; *ii*) l'applicazione di circostanze attenuanti o aggravanti; *iii*) il ruolo di *leadership*; *iv*) la richiesta e la concessione parziale della clemenza. Detti elementi devono essere modulati in funzione di ciascun livello di coinvolgimento al fine di individuare per ciascuna impresa la classe nella quale essa si colloca.

**16.** Il Gruppo Pro-Gest ha specificato che il proprio coinvolgimento in entrambe le intese, valutato in base ai predetti indici, deve essere considerato “*lieve*”.

**17.** Infatti, la Parte ritiene di non aver partecipato all'intera durata dei cartelli, di avere assunto un ruolo assolutamente marginale e saltuario, di non avere istigato gli altri partecipanti e di avere agito nella convinzione di porre in essere un'unica condotta anticoncorrenziale, nonostante i suoi comportamenti abbiano inciso mercati distinti. Il Gruppo ha altresì adottato un programma di *compliance antitrust*.

**18.** In particolare, il Gruppo Pro-Gest evidenzia che la durata ultradecennale della sua partecipazione nell'intesa dei fogli deriva dall'acquisizione nel 2014 della società Ondulati Giusti, che successivamente è stata sottoposta a una profonda riorganizzazione aziendale, fatto che provverebbe la sostanziale discontinuità economica rispetto alla gestione precedente. Analoghe considerazioni valgono per Cartonstrong, entrata nel gruppo a partire dal 2010 e, più in generale, la Parte ha osservato che non tutte le società ora riconducibili al gruppo hanno partecipato all'intera durata dell'intesa dei fogli. Inoltre, atteso che circa il 95% delle vendite di foglio in cartone ondulato di Ondulato Trevigiano e Plurionda era effettuato nei confronti di società del Gruppo, la Parte evidenzia che tali vendite annullerebbero ogni guadagno derivante dal presunto sovrapprezzo ed evidenzierebbe che queste società non avrebbero avuto alcun interesse a partecipare all'intesa dei fogli.

**19.** Con riguardo all'intesa degli imballaggi, la natura “*lieve*” del coinvolgimento del Gruppo Pro-Gest deriverebbe dalla durata limitata e dalla partecipazione sporadica delle società coinvolte, nonché da alcuni elementi forniti da Ondulati Maranello nella dichiarazione di clemenza e dalla

---

<sup>4</sup> Doc. 13.

<sup>5</sup> Doc. 14.

circostanza che Trevikart - unica società del Gruppo insieme a Ondulati Maranello ad avere partecipato alle riunioni relative a tale intesa - avrebbe agito in maniera autonoma e indipendente rispetto alla capogruppo e che tale società si occupasse solo di produrre *packaging* diverso dal c.d. *heavy duty*. Ulteriore evidenza a supporto di un grado di coinvolgimento “*lieve*” deriverebbe dal fatto che Trevikart sarebbe stata soggetta all’attività di direzione e coordinamento di Pro-Gest solo successivamente all’ultima sua partecipazione a una riunione tra concorrenti accertata dall’Autorità.

**20.** Quanto alla riduzione da attribuire rispetto al massimo edittale, definito ai sensi dell’articolo 15, comma 1-*bis*, della legge n. 287/1990, il Gruppo Pro-Gest evidenzia che i seguenti elementi dovrebbero essere valutati al fine di individuare la misura della riduzione da attribuire: (a) l’assenza di effetti sul mercato delle condotte sanzionate, (b) la duplicità delle sanzioni, (c) il *private enforcement* sviluppatosi a seguito della sentenza di appello che ha confermato l’accertamento dell’Autorità nei confronti del Gruppo Pro-Gest. Quest’ultimo elemento dovrebbe assumere, secondo la Società, particolare rilevanza nella definizione dell’ammontare della sanzione, a maggior ragione se la finalità del *public enforcement* è quella di deterrenza e soprattutto in casi, come quello di specie, che si prestano ad azioni di *private enforcement follow on*. Ciò al fine di evitare sanzioni sproporzionate e di carattere eccessivamente afflittivo.

**21.** In relazione alle valutazioni degli Uffici sulla rideterminazione della sanzione la Parte rileva che: *i*) i criteri proposti al fine di attribuire un grado di coinvolgimento “*lieve*” o “*medio*” sarebbero arbitrari e non consentirebbero di tenere conto delle specificità dei ruoli e di elementi che inciderebbero sulla gravità e sul coinvolgimento; *ii*) la sovrapposizione di un coinvolgimento “*pieno*” con il mancato riconoscimento della riduzione c.d. “soggettiva” del 20% ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni non risponderebbe alle indicazioni della Sentenza, dal momento che non tutte le società che non hanno beneficiato di tale riduzione, come le società del Gruppo Progest per le ragioni sopra esposte, non hanno necessariamente avuto un coinvolgimento pieno nelle presunte violazioni; *iii*) la fissazione al 10% dell’ulteriore deduzione per il livello di coinvolgimento “*medio*” risulterebbe arbitraria e non sufficientemente motivata; e *iv*) l’incremento di un ulteriore 5% della deduzione della sanzione relativa all’intesa dei fogli e la fissazione al 20% di quella relativa all’intesa degli imballaggi per le imprese sanzionate per la partecipazione a entrambi i cartelli risulterebbe anch’essa arbitraria e non sufficientemente motivata. Tali ulteriori deduzioni non sarebbero in ogni caso sufficienti per rispondere alle indicazioni della Sentenza.

## V. VALUTAZIONI

### V.1. Osservazioni preliminari

**22.** 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 dell’infrazione e sulla responsabilità della Società per la stessa.

**23.** 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 nell’infrazione accertata secondo le indicazioni fornite nella sentenza stessa.

**24.** Di conseguenza, la valutazione dell'intesa 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 l'infrazione come declinati nel Provvedimento.

**25.** 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 l'infrazione in tutti i suoi aspetti, nonché la responsabilità della Parte per la stessa.

**26.** 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.

**27.** Di conseguenza, si devono rigettare le argomentazioni della Parte volte a rimettere in discussione l'attribuzione della responsabilità della capogruppo. Con riferimento alla vicenda Trevikart si richiama il principio della *parental liability* in forza del quale, laddove la controllante detenga il 100% del capitale della sua controllata, responsabile di un comportamento illecito, sussiste una presunzione semplice che la controllante eserciti un'influenza determinante sul comportamento della controllata e che, quindi, costituiscano un'unica impresa ai fini dell'articolo 101, par. 1, TFUE (CGUE, C-97/08, sentenza del 10 settembre 2009, *Akzo Nobel NV e a. v Commissione*). Con riguardo alle vicende Ondulati Giusti e Cartonstrong si rinvia al principio della continuità (o successione) economica, per cui qualora vi sia la sostituzione di un soggetto a un altro nella gestione dell'impresa, la responsabilità per gli illeciti *antitrust* si trasmette al soggetto che subentra (CGUE, C-40/73, sentenza del 16 dicembre 1975, *Suiker Unie e a. v Commissione*; C-29/83, sentenza del 28 marzo 1984, *CRAM v Commissione*). L'applicazione di tali principi, elaborati dalla giurisprudenza eurounitaria che è stata recepita dal giudice nazionale, è consolidata tanto nel diritto dell'Unione europea quanto nel diritto nazionale; peraltro, i richiamati principi hanno trovato conferma anche nella sentenza di appello sopra citata.

**28.** Si osserva, inoltre, 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.

**29.** 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*.

**30.** Diversamente l'enforcement privato, ossia l'azione di risarcimento del danno che il privato fa valere dinanzi 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.

31. 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

32. Prima di entrare nel merito della rideterminazione delle sanzioni irrogate al Gruppo, va evidenziato che il procedimento di cui si discute costituisce una situazione affatto eccezionale in cui molte delle imprese coinvolte (tra cui il Gruppo Progest) hanno partecipato a due intese certamente distinte, ma intimamente connesse, come evidenziato dallo stesso Consiglio di Stato in alcune delle sentenze relative al procedimento I805, 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”*<sup>6</sup>.

33. 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”*.

34. Il Consiglio di Stato, inoltre, riferendosi anche alle imprese che hanno partecipato ad 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.

35. Gli importi delle ammende originariamente irrogate andranno, quindi, ridefiniti sulla base di tali indicazioni.

36. 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).

37. In tale ottica, si ritiene utile, sulla scorta di quanto suggerito dal Consiglio di Stato nella citata sentenza n. 2906/2023, 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

---

<sup>6</sup> Cfr. sentenza 1159/23.

fine di assicurare un apprezzabile effetto deterrente, sanzioni prossime al massimo edittale o comunque particolarmente elevate in relazione al fatturato realizzato sul mercato rilevante.

**38.** 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>.

**39.** 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.

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

41. 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.

42. Diversamente, il coinvolgimento *medio* nella perpettazione 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*.

**43.** Con riferimento alle contestazioni concernenti la presunta arbitrarietà dei criteri individuati nella lettera trasmessa dagli Uffici, si osserva che la ripartizione in categorie connesse al grado di adesione alla condotta illecita è il precipitato necessario dei principi di proporzionalità e adeguatezza, tanto che il Giudice amministrativo ha richiesto all'Autorità di dare rilievo al coinvolgimento *lieve*, *medio* e *pieno* di ogni singola impresa coinvolta, così di fatto individuando delle categorie in cui raggruppare le Parti interessate dalla rideterminazione in funzione della partecipazione alle intese, così come accertata nel Provvedimento confermato per tali profili dallo stesso Consiglio di Stato.

**44.** La soglia dei tre anni, alternativa a quella del beneficio di almeno una circostanza attenuante, si fonda sull'apprezzamento della minore durata della partecipazione alla condotta a fronte di coinvolgimenti più temporalmente consistenti, da ascrivere alle categorie medio e pieno, sempre nell'ottica di garantire il rispetto del principio di proporzionalità. Diversamente da quanto lamentato dalla Parte, si tratta di un indicatore oggettivo del coinvolgimento dell'impresa nell'infrazione che, unitamente alla presenza o assenza di un ruolo strategico nella stessa, consente di pervenire a una personalizzazione delle sanzioni, secondo i gradi di intensità - *lieve*, *medio* e *pieno* - suggeriti dal Giudice. A tale ultimo riguardo, si rileva, inoltre, che ai fini della individuazione della responsabilità degli illeciti contestati le imprese del Gruppo Progest configurano un'unica entità economica e per

---

<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 o 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).

tale motivo le argomentazioni volte a differenziare tra le stesse l'entità della durata della partecipazione appaiono inconferenti.

45. La circostanza che Progest non si sia vista riconoscere la riduzione c.d. "soggettiva" in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni nell'accertamento dell'intesa relativa al mercato dei fogli, per le ragioni sopra esposte, deve ineluttabilmente rilevare in sede di rideterminazione, posto che il Consiglio di Stato ha accolto parzialmente l'appello con riferimento soltanto alla sanzione pecuniaria e, quindi, nell'esercizio della giurisdizione esclusiva estesa al merito, tanto che è stato ordinato all'Autorità di applicare solo alla quantificazione della sanzione le considerazioni ivi svolte. Si osserva, inoltre, che l'apprezzamento delle dimensioni e della circostanza di non aver svolto un ruolo primario appare un elemento atto a discernere un grado di coinvolgimento "medio" da uno "pieno" all'intesa.

46. 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

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

48. I livelli delle riduzioni, a differenza di quanto sostenuto dalla Parte, 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. Si tratta, inoltre, di percentuali di riduzione che, a differenza di quanto sostenuto dalla Parte, sono espressione del bilanciamento necessario per riflettere i differenti livelli di partecipazione delle imprese coinvolte nelle due intese.

**49.** Inoltre, 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.

**50.** 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”*.

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

**52.** 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%.

**53.** 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 del Gruppo Progest***

**54.** Applicando la cornice valutativa sopra delineata al caso di specie, il livello di partecipazione di Gruppo Pro-Gest all'infrazione relativa al mercato dei fogli in cartone ondulato deve considerarsi *pieno*. Codesto Gruppo, infatti, ha partecipato all'infrazione per la sua intera durata (13,16 anni), non ha beneficiato di alcuna circostanza attenuante (a parte quella relativa all'adozione di un programma di *compliance antitrust*) e non si è così vista riconoscere la riduzione c.d. “soggettiva” in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni.

**55.** Tenuto conto della interconnessione tra le due intese accertate nei confronti del Gruppo Progest, per le ragioni sopra esposte, la riduzione del 15% già attribuita ai sensi del punto 34 LG sanzioni per il c.d. “elemento oggettivo” è incrementata al 20%.

**56.** Si ricorda infine che tra le Società partecipanti al procedimento I/805 - *Prezzi del cartone ondulato*, il Gruppo Progest ha ottenuto, ai sensi del punto 30 delle Linee Guida, una deduzione del 40% della sanzione ricondotta al limite edittale per l’infrazione relativa al mercato dei fogli per aver partecipato al programma di clemenza, collocandosi come terzo *leniency applicant* (§ 506 Provvedimento).

**57.** Al riguardo, rileva considerare la necessità di non pregiudicare l’interesse pubblico sottostante all’efficace funzionamento del programma nazionale di clemenza, che - nel caso di specie - ha consentito l’accertamento dei cartelli censurati. Pertanto, nel contesto della rideterminazione a valle della sentenza del Consiglio di Stato, occorre procedere a rimodulare la sanzione in ragione delle specificità del caso concreto, garantendo che le imprese che coadiuvano l’Autorità nell’accertamento di un’infrazione grave beneficino di un’ulteriore riduzione della sanzione amministrativa pecuniaria.

**58.** Per tale ragione appare necessario riconoscere al Gruppo Progest un’ulteriore riduzione della sanzione, ai sensi del punto 34 delle Linee Guida dell’Autorità, nella misura di un ulteriore 10% rispetto alla sanzione finale.

**59.** Attraverso tale ulteriore criterio riduttivo si salvaguarda l’interesse pubblico connesso al programma di clemenza, anche in fase di rideterminazione della sanzione comminata ai *leniency applicant*.

**60.** Pertanto, la sanzione da applicare, in solido, a Pro-Gest S.p.A., Cartonstrong Italia S.r.l., Ondulato Trevigiano S.r.l., Ondulati Maranello S.p.A., Plurionda S.p.A per la partecipazione al cartello nel mercato della produzione e vendita di fogli in cartone ondulato risulta pari a 20.178.636 euro, così calcolata: 28.826.623 euro (soglia *ex* articolo 15, comma 1-*bis* pari a 48.044.371 ridotta del 40% in applicazione del beneficio della clemenza) – 5.765.325 euro (riduzione del 20% ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni) – 2.882.662 euro (riduzione supplementare del 10% per salvaguardia del programma di clemenza). Tale importo corrisponde al 4,2% del fatturato complessivo della Società e risulta quindi inferiore al limite edittale del 10%.

**61.** Per quanto riguarda il livello di partecipazione di Gruppo Pro-Gest all’infrazione relativa al mercato degli imballaggi in cartone ondulato deve considerarsi *medio*, avendo codesto Gruppo ricevuto la riduzione c.d. “soggettiva” in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni per tenere conto del suo ruolo depotenziato e di minor rilievo strategico, e preso parte all’intesa per una durata pari a 5,92 anni.

**62.** 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%.

**63.** Inoltre, partendo dalla soglia di cui all’articolo 15, comma 1-*bis*, della legge. n. 287/1990 e dalla riduzione della sanzione in applicazione del programma di clemenza, si deve ridurre ulteriormente la sanzione del 20% per il citato elemento “oggettivo” *ex* punto 34 delle Linee Guida da attribuire *ex novo* a Gruppo Progest, al fine di tenere conto delle osservazioni svolte dal Giudice con riferimento al cumulo delle sanzioni.

**64.** Si ricorda infine che tra le Società partecipanti al procedimento I/805 - *Prezzi del cartone ondulato*, il Gruppo Progest ha ottenuto, ai sensi del punto 30 delle Linee Guida, una deduzione del

40% della sanzione ricondotta al limite edittale per l'infrazione relativa al mercato degli imballaggi per aver partecipato al programma di clemenza, collocandosi come terzo *leniency applicant* (§ 524 Provvedimento).

**65.** Per tale ragione, analogamente a quanto ritenuto per il mercato del foglio (cfr. §46), appare necessario riconoscere al Gruppo Progest un'ulteriore riduzione della sanzione relativa all'infrazione accertata nel mercato degli imballaggi, ai sensi del punto 34 delle Linee Guida dell'Autorità, nella misura di un ulteriore 10% rispetto alla sanzione finale.

**66.** Pertanto, all'esito della rideterminazione, la sanzione da applicare, in solido, a Pro-Gest S.p.A., Cartonstrong Italia S.r.l., Ondulato Trevigiano S.r.l., Ondulati Maranello S.p.A., Plurionda S.p.A. per la partecipazione al cartello nel mercato della produzione e vendita di imballaggi in cartone ondulato risulta pari a 11.530.649 euro, così calcolata: 28.826.623 euro (soglia *ex* articolo 15, comma 1-*bis* pari a 48.044.371 ridotta del 40% in applicazione del beneficio della clemenza) – 14.413.312 euro (riduzione del 50% ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni) – 2.882.66 euro (riduzione supplementare del 10% per salvaguardia del programma di clemenza). Tale importo corrisponde al 2,4% del fatturato complessivo della Società e risulta quindi inferiore al limite edittale del 10%.

**67.** 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 20.178.636 euro e la sanzione per la partecipazione al cartello nel mercato della produzione e vendita di imballaggi in cartone ondulato nell'importo di 11.530.649 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, in solido, a Pro-Gest S.p.A., Cartonstrong Italia S.r.l., Ondulato Trevigiano S.r.l., Ondulati Maranello S.p.A., Plurionda S.p.A. per la violazione accertata nel mercato della produzione e vendita di fogli in cartone ondulato nell'importo di 20.178.636 euro (ventimilionicentosettantottomilaseicentotrentasei euro) e la sanzione da irrogare, in solido, a Pro-Gest S.p.A., Trevikart S.p.A. e Ondulati Maranello S.p.A. per la violazione accertata nel mercato della produzione e vendita di imballaggi in cartone ondulato nell'importo di 11.530.649 euro (undicimilionicinquecentotrentamilaseicentoquarantanove euro);

#### DELIBERA

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare, in solido, alle 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. 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 20.178.636 euro (ventimilionicentosettantottomilaseicentotrentasei euro), e che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare in solido alle società Pro-Gest S.p.A., Trevikart S.p.A. e Ondulati Maranello 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 11.530.649 euro (undicimilionicinquecentotrentamilaseicentoquarantanove 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*

---

**1805U - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE  
INNOVA GROUP E INNOVA GROUP STABILIMENTO DI CAINO**

*Provvedimento n. 31086*

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 le società Innova Group S.p.A. e Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l., appartenenti al gruppo Innova, 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., , Adda Ondulati Società per Azioni, Imballaggi Piemontesi S.r.l., Ondulati Nordest S.p.A., Ondulati ed Imballaggi del Friuli 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 le società Innova Group S.p.A. e Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l., appartenenti al gruppo Innova, 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., 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., Ondulati ed Imballaggi del Friuli 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.;

VISTO che, per la partecipazione alle sopra richiamate intese, le società Innova Group S.p.A. e Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l. sono state sanzionate, in solido, per 5.283.001 euro (per l'intesa nel mercato dei fogli in cartone ondulato) e per 6.502.155 euro (per l'intesa nel mercato degli imballaggi in cartone ondulato);

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, del 22 marzo 2023, n. 2929 (di seguito anche la sentenza), con cui, in parziale accoglimento del ricorso proposto da Innova Group S.p.A. e Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l. per la riforma della sentenza del TAR del Lazio, Sez. I, n. 6053/2021, è stato annullato il Provvedimento nella sola parte relativa alla determinazione della sanzione disposta a carico di Innova Group S.p.A. e Innova Group - Stabilimento di Caino 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'art. 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. 30600, con cui è stato avviato il procedimento I/805U, volto alla rideterminazione delle sanzioni nei confronti delle società Innova Group S.p.A. e Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l., appartenenti al gruppo Innova;

VISTO E CONSIDERATO quanto rilevato dalle società Innova Group S.p.A. e Innova Group -- Stabilimento di Caino S.r.l., appartenenti al gruppo Innova, nell'audizione davanti agli Uffici del 17 maggio 2023;

VISTO il proprio provvedimento del 17 ottobre 2023, n. 30833 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* alle società Innova Group S.p.A. e Innova Group Stabilimento di Caino S.r.l., appartenenti al gruppo Innova, 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/805U;

VISTA E CONSIDERATA la memoria di Innova Group S.p.A. e Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l. pervenuta il 15 dicembre 2023;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LA PARTE**

1. Innova Group S.p.A. è la società *holding* del gruppo Innova, attivo a livello nazionale nella produzione e commercializzazione di fogli e imballaggi in cartone ondulato, nonché nel settore cartotecnico. Al tempo della contestazione dell'infrazione, il capitale sociale di Innova Group era detenuto da Trust Pedrotti (60%), dalla stessa Innova Group (10%), nonché da Stefano Pedrotti (10%), Gianluca Pedrotti (10%) e Diego Pedrotti (10%). Nel 2018, Innova Group ha realizzato un fatturato consolidato pari a circa 81 milioni di euro.

2. Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l. è una società del gruppo Innova, interamente controllata da Innova Group al tempo della contestazione dell'infrazione, che è nata dall'operazione di fusione per incorporazione - avente effetti a decorrere dal 31 dicembre 2016 - della società COB Carte Ondulate Bresciane S.r.l. (COB), in precedenza operante quale scatolificio, in IBO Ondulati S.r.l. (IBO), società in precedenza attiva nella sola produzione e vendita di cartone ondulato. Nel 2017, Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l. ha realizzato un fatturato pari a circa 60 milioni di euro.

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

3. L'Autorità, con provvedimento del 17 luglio 2019, n. 27849 (di seguito anche il "Provvedimento"), con il quale l'Autorità ha accertato che le società Innova Group S.p.A. e Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l. (di seguito anche "gruppo Innova", il "Gruppo" o la "Parte"), appartenenti al gruppo Innova, 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., , Adda Ondulati Società per Azioni, Imballaggi Piemontesi S.r.l., Ondulati Nordest S.p.A., Ondulati ed Imballaggi del Friuli 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 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.

**4.** Con il richiamato Provvedimento, l'Autorità ha altresì accertato che le società Innova Group S.p.A. e Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l., appartenenti al Gruppo Innova, 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., 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., Ondulati ed Imballaggi del Friuli 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.

**5.** In particolare, le società Innova Group S.p.A. e Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l. sono state destinatarie delle sanzioni pecuniarie amministrative pari 5.283.001 euro e 6.502.155 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.

**6.** Con sentenza n. 2929 del 22 marzo 2023, il Consiglio di Stato ha annullato parzialmente il citato provvedimento di chiusura del caso I/805 nella sola parte relativa alla quantificazione della sanzione disposta a carico del Gruppo Innova. Nello specifico, il giudice dell'appello 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”*. 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'art. 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”*.

### III. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

7. A seguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 2929 del 22 marzo 2023, l'Autorità, con decisione del 4 aprile 2023, ha avviato il procedimento per la rideterminazione delle sanzioni amministrative pecuniarie pari rispettivamente a 5.283.001 euro e 6.502.155 irrogate a Innova Group e Innova Group Stabilimento di Caino con il citato Provvedimento.

8. Nel procedimento di rideterminazione della sanzione, la Parte ha esercitato il proprio diritto di difesa chiedendo di essere sentita in audizione<sup>1</sup>. Nel corso dell'audizione svolta il 17 maggio 2023 e nella memoria depositata in pari data, il Gruppo Innova 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>2</sup>.

9. 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>3</sup>.

10. Il 15 dicembre 2023 la Società ha trasmesso una memoria<sup>4</sup>.

### IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

11. Nelle sue difese il Gruppo sottolinea la portata innovativa della Sentenza, in particolare nella parte in cui censura l'inadeguatezza e l'insufficiente personalizzazione delle sanzioni, nonché l'inidoneità dell'applicazione automatica dei criteri aritmetico matematici disposti dalle Linee guida sanzioni. In particolare, secondo la Parte, il fatto che le Linee guida non siano state annullate non equivale a un riconoscimento della correttezza della metodologia adottata nel caso di specie.

12. Secondo la Parte, la rideterminazione delle sanzioni deve avvenire avvalendosi dei criteri indicati dal Giudice amministrativo nella sentenza di appello, ossia il grado di coinvolgimento "*lieve*", "*medio*" o "*pieno*" di ogni partecipante alle due intese. A tal fine, il Gruppo Innova ha suggerito di formulare dei *range* entro cui collocare l'importo base della sanzione che siano in grado di riflettere l'intensità del coinvolgimento di ciascuna impresa e di personalizzare ogni singola sanzione: (i) dall'1% al 4% del fatturato complessivo/globale per un coinvolgimento lieve; (ii) dal 4,01% al 6% del fatturato complessivo/globale per un coinvolgimento medio; (iii) dal 6,01% all'8% del fatturato complessivo/globale per un coinvolgimento pieno. Tale importo dovrà poi essere ulteriormente personalizzato attraverso l'applicazione delle circostanze attenuanti e/o aggravanti.

13. Per Innova il proprio coinvolgimento in entrambe le intese è stato lieve e l'individuazione dell'importo base della sanzione deve rientrare nella misura massima del 4% del fatturato rilevante per il calcolo del limite edittale.

14. Inoltre, il Gruppo Innova contesta il calcolo del fatturato mondiale ai fini del massimo edittale stabilito dall'articolo 15 della legge n. 287/1990 così come effettuato dall'Autorità nel Provvedimento. In particolare, secondo la Parte, nel caso di specie, tale fatturato avrebbe dovuto

---

<sup>1</sup> Doc. 3.

<sup>2</sup> Doc. 6.

<sup>3</sup> Doc. 9.

<sup>4</sup> Doc. 10.

considerare esclusivamente il fatturato dell'unica impresa del gruppo Innova che ha partecipato alle concertazioni, ossia Innova Group - Stabilimento di Caino S.p.A., nonché della *holding* Innova Group S.p.A., e non, come fatto dall'Autorità, il fatturato consolidato di tutto il Gruppo Innova, quindi ricomprendendo tutte le imprese del gruppo incluso quelle che non hanno materialmente preso parte alla concertazione e ne sono pertanto estranee.

**15.** In relazione alle valutazioni degli Uffici sulla rideterminazione della sanzione la Parte rileva che: *i*) la circostanza attenuante relativa all'adozione di un programma di *compliance* dovrebbe essere ulteriormente valorizzata, incrementando la relativa deduzione della sanzione del 5% per ciascuna intesa; *ii*) il Gruppo Innova avrebbe una posizione del tutto peculiare nell'intesa degli imballaggi, dal momento che soddisfa entrambe le condizioni individuate dagli per la classificazione del grado di coinvolgimento come "*lieve*", ovvero una durata della partecipazione inferiore ai tre anni e il riconoscimento di una circostanza attenuante, e ciò dovrebbe portare ad un'ulteriore riduzione *ad hoc* della relativa sanzione di almeno il 10%; e *iii*), l'ulteriore riduzione della sanzione proposta dagli Uffici per le imprese verticalmente integrate sull'intesa del foglio, pari al 5%, e l'attribuzione *ex novo* di una riduzione del 20% della sanzione relativa all'intesa degli imballaggi sarebbe insufficiente a riflettere la circostanza che circa i 2/3 del foglio in cartone ondulato prodotto dal Gruppo Innova è destinato all'autoconsumo, ossia per la produzione di imballaggi in cartone ondulato. Tale circostanza richiederebbe una ulteriore riduzione della sanzione.

## 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 dell'infrazione e sulla responsabilità del Gruppo per la stessa.

**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 del Gruppo nell'infrazione accertata secondo le indicazioni fornite nella sentenza stessa.

**18.** Di conseguenza, la valutazione dell'intesa 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 l'infrazione 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 del Gruppo. Il giudice amministrativo ha, infatti, ritenuto tali elementi idonei e sufficienti a provare l'infrazione in tutti i suoi aspetti, nonché la responsabilità della Parte per la stessa.

**20.** 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.

**21.** Con riferimento alle ulteriori deduzioni difensive formulate dalla Parte, deve essere rigettata la pretesa di calcolare il fatturato mondiale ai fini della definizione della soglia di cui all'articolo 15, comma 1-*bis* della legge n. 287/1990 considerando unicamente i fatturati derivanti dal bilancio

ordinario di esercizio di Innova Group - Stabilimento di Caino S.p.A. e dal bilancio ordinario di esercizio della *holding* Innova Group S.p.A. e non già il fatturato dell'intero Gruppo Innova, come risultante dal bilancio consolidato della capogruppo Innova Group S.p.A. Infatti, la sentenza di appello non ha censurato tale calcolo che è stato effettuato per tutte le imprese partecipanti al cartello alla cui capogruppo/società madre è stata imputata a titolo di *parental liability* la responsabilità per l'infrazione commessa dalla controllata/società figlia in virtù del principio dell'unica entità economica.

**22.** Ciò è in linea con la consolidata giurisprudenza nazionale ed europea in materia di trattamento sanzionatorio per le violazioni delle regole di concorrenza da parte di queste realtà economiche. Come noto, infatti, la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha ripetutamente riconosciuto che *“Ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 2, del regolamento n. 1/2003, la Commissione può infliggere ammende alle imprese che commettono un'infrazione all'articolo 81 CE con riserva che, per ogni impresa partecipante all'infrazione, l'ammenda non superi il 10% del suo fatturato totale realizzato nel corso del precedente esercizio sociale. Tale limite massimo dell'importo dell'ammenda è diretto ad evitare che siano inflitte ammende che le imprese, date le loro dimensioni, quali determinate dal loro fatturato complessivo, ancorché in maniera approssimativa ed imperfetta, non saranno, prevedibilmente, in grado di saldare. Si tratta, pertanto, di un limite uniformemente applicabile a tutte le imprese ed articolato in funzione delle dimensioni di ciascuna di esse, inteso ad evitare ammende di livello eccessivo e sproporzionato (v., segnatamente, sentenza del 28 giugno 2005, Dansk Rørindustri e a./Commissione, C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, Racc. pag. I-5425, punti 280 e 281). Tale finalità deve tuttavia conciliarsi con lo scrupolo di garantire un sufficiente carattere dissuasivo dell'ammenda, che giustifichi la considerazione delle dimensioni e della potenza economica dell'impresa interessata, vale a dire delle risorse globali dell'autore dell'infrazione (v., in tal senso, sentenza del 17 giugno 2010, Lafarge/Commissione, C-413/08 P, Racc. pag. I-5361, punto 102 e la giurisprudenza ivi citata). Infatti, lo scopo della considerazione delle dimensioni e delle risorse globali dell'impresa stessa per assicurare un effetto dissuasivo sufficiente all'ammenda risiede nell'impatto perseguito su detta impresa, in quanto la sanzione non deve essere trascurabile con riferimento, in particolare, alla capacità finanziaria dell'impresa stessa (sentenza Lafarge/Commissione, cit., punto 104)”<sup>5</sup>.*

**23.** Si osserva, altresì, come non possa trovare accoglimento né il rilievo secondo cui la rideterminazione delle sanzioni dovrebbe avvenire individuando dei *range*, calcolati sul fatturato mondiale, entro cui collocare l'importo base della sanzione a partire dal quale dovrebbero poi essere applicate le circostanze attenuanti e/o aggravanti, né la richiesta di un'ulteriore percentuale di riduzione al fine di riflettere il peso delle vendite infra-gruppo.

---

<sup>5</sup> Cfr., *ex multis*, CGUE, causa C-58/12P, sentenza del 30 maggio 2013, *Groupe Gascogne c. Commissione*, punti 47-50, nonché 51 e ss, ove si afferma, con riferimento ai gruppi di società: *“in tale contesto, quando occorre valutare le risorse finanziarie di un'impresa alla quale sia imputata un'infrazione alle regole di concorrenza del diritto dell'Unione, appare giustificato tener conto del fatturato di tutte le società nei confronti delle quali l'impresa interessata gode della possibilità di esercitare un'influenza determinante. In particolare, qualora l'impresa alla quale è imputata l'infrazione sia al vertice di un gruppo di società che costituiscono un'unità economica, il fatturato da prendere in considerazione per il calcolo del limite superiore dell'importo dell'ammenda prevista dall'articolo 23, paragrafo 2, del regolamento n. 1/2003 è quello del gruppo complessivamente inteso. Quest'ultimo importo costituisce, infatti, il miglior indice della capacità dell'impresa in questione di mobilitare i fondi necessari ai fini del pagamento dell'ammenda”*. Nello stesso senso, a livello nazionale, si richiamano le sentenze del Consiglio di Stato, sez. VI, 14 ottobre 2019, nn. 6973, 6985, 1793 - *Aumento prezzi cemento*, e Tar Lazio, sez. I, 16 marzo 2020, n. 3264, 1814 - *Diritti Internazionali*.

24. Con riferimento a tali rilievi di Parte, infatti, 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 nel caso di specie. Si ribadisce che il Giudice amministrativo non ha censurato le LG e, pertanto, è tuttora legittima l’applicazione delle stesse in sede di rideterminazione. Al contrario, il Giudice, nella disamina del motivo di appello concernente la sanzione pecuniaria ricostruisce l’impianto normativo applicabile riferendosi anche alle Linee Guida (paragrafo 7.3. della Sentenza).

25. Riguardo all’eccezione secondo cui l’attenuante per l’adozione del programma di *compliance* dovrebbe essere incrementata del 5% in relazione a ciascuna sanzione, si precisa che il Consiglio di Stato ha richiesto di adeguare la sanzione rispetto alle effettive responsabilità degli autori delle condotte illegittime. Pertanto, non è ragionevole includere l’apprezzamento dei programmi di *compliance* in sede di rideterminazione, trattandosi di un’attenuante concessa per una condotta successiva alla cessazione dell’infrazione e, conseguentemente, inidonea a valorizzare il grado di partecipazione all’intesa.

## V.2. La rideterminazione della sanzione

### a) Criteri generali

26. Prima di entrare nel merito della rideterminazione delle sanzioni irrogate al Gruppo, va evidenziato che il procedimento di cui si discute costituisce una situazione affatto eccezionale in cui molte delle imprese coinvolte (tra cui il Gruppo Innova) hanno partecipato a due intese certamente distinte, ma intimamente connesse, come evidenziato dallo stesso Consiglio di Stato in alcune delle sentenze relative al procedimento I805, 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”*<sup>6</sup>.

27. 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”*.

28. Il Consiglio di Stato, inoltre, riferendosi anche alle imprese che hanno partecipato ad 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.

29. Gli importi delle ammende originariamente irrogate andranno, quindi, ridefiniti sulla base di tali indicazioni.

---

<sup>6</sup> Cfr. sentenza. n. 1159/23.

**30.** 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).

**31.** In tale ottica, si ritiene utile, sulla scorta di quanto suggerito dal Consiglio di Stato nella citata sentenza n. 2929/2023, 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.

**32.** 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>.

**33.** 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.

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

**35.** 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.

**36.** 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 attenuate, escludendo per le medesime ragioni di cui sopra quella concessa in relazione ai programmi di *compliance*.

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

---

<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 o 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. 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

38. Non può essere accolta, sul punto, l'eccezione secondo cui i criteri per la classificazione del grado di coinvolgimento nelle intese come "lieve" dovrebbero essere applicati in maniera cumulativa anziché - come proposto dagli Uffici - alternativa, portando quindi a un'ulteriore riduzione della sanzione da attribuire al Gruppo Innova.

39. Si osservi, infatti, come i criteri proposti dagli Uffici, ovvero la durata della partecipazione all'intesa o il riconoscimento di una circostanza attenuante oppure aggravante, siano già stati correttamente valorizzati nel Provvedimento per la determinazione dell'importo sanzionatorio, e vengono utilizzati in sede di rideterminazione esclusivamente al fine di collocare le società all'interno delle tre classi, suggerite dal Giudice amministrativo. Gli Uffici hanno dunque ritenuto che ciascuno dei due elementi, ovvero una partecipazione per un periodo breve all'intesa o il riconoscimento di una circostanza attenuante fosse sufficiente, da solo, al fine di attribuire a una società un grado di partecipazione "lieve", il grado più tenue tra quelli suggerite dal Consiglio di Stato.

40. 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. (Prov. v.)	Ulteriore Deduzione (Rideterminazione)	Deduzione complessiva
Lieve	20%	20%	40%
Medio	20%	10%	30%
Pieno	0%	0%	0%

41. 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.

42. 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.

**43.** 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”*.

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

**45.** 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%.

**46.** 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 del Gruppo Innova***

**47.** Applicando la cornice valutativa sopra delineata al caso di specie, il livello di partecipazione di Gruppo Innova all’infrazione relativa al mercato del foglio in cartone ondulato deve considerarsi *lieve*, avendo codesto Gruppo 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 un’attenuante per il ruolo marginale svolto nell’intesa.

**48.** Di conseguenza, la riduzione del 20%, già riconosciuta ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni (c.d. 34 “soggettivo”) nel provvedimento di conclusione del caso I/805, deve essere incrementata di un ulteriore 20%.

**49.** Si incrementa, inoltre, di un ulteriore 5% la riduzione del 15% già attribuita al gruppo Innova ai sensi del punto 34 LG sanzioni per il c.d. “elemento oggettivo” nell’ambito dell’intesa relativa ai fogli.

**50.** Pertanto, la sanzione da applicare in solido a Innova Group S.p.A. e Innova Group Stabilimento di Caino S.r.l. per la partecipazione al cartello nel mercato dei fogli in cartone ondulato, è pari a 3.251.078 euro, così calcolata: 8.127.694 euro (soglia *ex art. 15, comma 1-bis*) – 4.876.616 euro (riduzione del 60% in applicazione delle riduzioni ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni). Tale sanzione corrisponde al 4% del fatturato totale del Gruppo.

**51.** Per quanto riguarda il livello di partecipazione di Gruppo Innova all’infrazione relativa al mercato degli imballaggi in cartone ondulato, questo deve considerarsi *lieve*, avendo codesto Gruppo ricevuto la riduzione c.d. “soggettiva” in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni per tenere conto del suo ruolo depotenziato e di minor rilievo strategico, e un’attenuante per il ruolo marginale svolto nell’intesa.

**52.** Di conseguenza, la riduzione del 20%, già riconosciuta ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni (c.d. 34 “soggettivo”) nel provvedimento di conclusione del caso I/805, deve essere incrementata di un ulteriore 20%.

**53.** Inoltre, partendo dalla soglia di cui all’articolo 15, comma 1-*bis*, 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 Gruppo Innova, al fine di tenere conto delle osservazioni svolte dal Giudice con riferimento al cumulo delle sanzioni.

**54.** Pertanto, all’esito della rideterminazione, la sanzione da applicare in solido a Innova Group S.p.A. e Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l. per la partecipazione al cartello nel mercato degli imballaggi in cartone ondulato risulta pari a 3.251.078 euro, così calcolata: 8.127.694 euro (soglia *ex* articolo 15, comma 1-*bis*) – 4.876.616 euro (riduzione del 60% in applicazione delle riduzioni ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni). Tale sanzione corrisponde al 4% del fatturato totale del Gruppo.

**55.** 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 3.251.078 euro e la sanzione per la partecipazione al cartello nel mercato della produzione e vendita di imballaggi in cartone ondulato nell’importo di 3.251.078 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 in solido a Innova Group S.p.A. e Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l. per la violazione accertata nel mercato della produzione e vendita di fogli in cartone ondulato nell’importo di 3.251.078 euro (tremilioniduecentocinquantomilasettantotto euro) e la sanzione da irrogare in solido a Innova Group S.p.A. e Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l. per la violazione accertata nel mercato della produzione e vendita di imballaggi in cartone ondulato nell’importo di 3.251.078 euro (tremilioniduecentocinquantomilasettantotto euro);

## DELIBERA

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare in solido alle società Innova Group S.p.A. e Innova Group - Stabilimento di Caino 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 3.251.078 € (tremilioniduecentocinquantunomilasettantotto euro), e che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare in solido alle società Innova Group S.p.A. e Innova Group - Stabilimento di Caino 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 3.251.078 € (tremilioniduecentocinquantunomilasettantotto 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. 2929/2023, 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](http://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 a 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*

---

## OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

### C12605 - ITALGAS/ACQUA CAMPANIA

*Provvedimento n. 31068*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 20 febbraio 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società Italgas S.p.A., pervenuta il 30 gennaio 2024;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

#### I. LE PARTI

1. Italgas S.p.A. (di seguito, "Italgas" o "Gruppo Italgas") è una società *holding* italiana attiva principalmente nel settore della distribuzione del gas<sup>1</sup> e nel settore idrico in qualità di distributore del servizio idrico in cinque comuni campani (Caserta, Baia e Latina, Casaluce, Galluccio e Roccaromana) attraverso Italgas Acqua S.p.A. (ora Nepta S.p.A.). Italgas inoltre detiene indirettamente il controllo congiunto di Sicilacque S.p.A., concessionaria del servizio di captazione, accumulo, potabilizzazione e adduzione di acqua nella regione Sicilia, e di Acqualatina S.p.A., gestore del servizio idrico integrato nell'ATO 4-Lazio meridionale. Il Gruppo Italgas è altresì attivo nel settore dell'efficiamento energetico<sup>2</sup> e nel settore dell'information *technology*<sup>3</sup>. Italgas è quotata sul mercato telematico azionario italiano ed è partecipata in misura maggioritaria da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. ("CDP") e da Snam S.p.A. ("Snam"), che la controllano congiuntamente. Nel corso del 2022, il gruppo CDP, di cui è parte Italgas, ha realizzato un fatturato mondiale di circa [30-40]\* miliardi di euro, di cui circa [20-30] miliardi di euro in Italia.

2. Acqua Campania S.p.A. ("Acqua Campania") è una società italiana che gestisce, in concessione dalla Regione Campania, l'Acquedotto della Campania Occidentale ("Acquedotto CO"), che serve l'area di Napoli e Caserta. Nel 2022, Acqua Campania ha realizzato, interamente in Italia, un fatturato pari a circa [32-100] milioni di euro.

---

<sup>1</sup> Per il tramite delle controllate Italgas Reti S.p.A., Medea S.p.A., Metano S. Angelo Lodigiano S.p.A., Toscana Energia S.p.A. e Umbria Distribuzione Gas S.p.A.

<sup>2</sup> Per il tramite di Geoside S.p.A.

<sup>3</sup> Per il tramite di Bludigit S.p.A.

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

## II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione comunicata consiste nell'acquisto da parte di Italgas del controllo esclusivo di Acqua Campania ("Operazione").

4. Attualmente Italgas è già in possesso di quote di partecipazione in Acqua Campania: oltre a detenere, indirettamente e per il tramite di Italgas Reti S.p.A., una quota pari al 0,53%, in virtù dell'operazione di concentrazione C12567<sup>4</sup> Italgas ha acquisito direttamente dal gruppo francese Veolia ("Gruppo Veolia") una partecipazione non di controllo<sup>5</sup> pari al 47,9%. Seppur il *closing* di tale operazione non sia ancora avvenuto, Italgas è legittimata ad esercitare il godimento dei diritti patrimoniali e l'esercizio dei diritti amministrativi associati alla partecipazione del 47,9% in Acqua Campania del Gruppo Veolia.

5. Al *closing* dell'Operazione, Italgas acquisirà un'ulteriore quota pari al 47,8% del capitale sociale di Acqua Campania detenuta dal socio Vianini Lavori S.p.A. e, pertanto, il controllo esclusivo di Acqua Campania. L'Operazione non prevede altre restrizioni.

## III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

6. L'Operazione comunicata costituisce una concentrazione, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990, in quanto comporta l'acquisizione del controllo di un'impresa. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 532 milioni di euro e il fatturato totale realizzato individualmente, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 32 milioni di euro.

## IV. VALUTAZIONI DELLA CONCENTRAZIONE

### IV.1. I mercati rilevanti

7. In ragione dell'operatività di Italgas e Acqua Campania, i mercati coinvolti dall'Operazione riguardano il settore idrico e, più in particolare, il mercato della gestione all'ingrosso del servizio idrico, il mercato della gestione del Servizio Idrico Integrato ("SII") e il mercato delle gare per l'aggiudicazione del SII.

#### IV.1.1. Il mercato della gestione all'ingrosso del servizio idrico

8. Il mercato della gestione all'ingrosso del servizio idrico, dove opera Acqua Campania, rappresenta il segmento più a monte della più ampia attività relativa al SII. Secondo la prassi decisionale dell'Autorità<sup>6</sup>, tale segmento è costituito dalle fasi della captazione delle acque dalle fonti di

<sup>4</sup> Cfr. C12567 - ITALGAS/SICILIACQUE-ACQUALATINA, di cui al Provv. n. 30812 del 30 ottobre 2023.

<sup>5</sup> In quanto l'operazione non ha determinato una modifica del controllo di Acqua Campania: cfr. nota n. 7 di C12567 - ITALGAS/SICILIACQUE-ACQUALATINA, di cui al Provv. n. 30812 del 30 ottobre 2023.

<sup>6</sup> Cfr. C4875 - ENEL HYDRO-ACQUEDOTTO PUGLIESEREGIONE CALABRIA, di cui al Provv. n. 10099 del 7 novembre 2001, in Boll. n. 45/2001; C5871 - ENEL HYDRO/ACQUE DI CALABRIA, di cui al Provv. n. 12071 del 5 giugno 2003, in Boll. n. 23/2003.

approvvigionamento e dell'adduzione tramite reti di acquedotti, che rappresentano un *input* per svolgere le attività dei gestori delle restanti fasi del SII. Il perimetro geografico di tale mercato è legato alla presenza delle infrastrutture sul territorio: si tratta, pertanto, di un mercato locale coincidente con le zone servite dall'Acquedotto CO, ossia le zone di Caserta e Napoli.

**9.** In ogni caso, l'esatta definizione del mercato rilevante può essere lasciata aperta sia per quanto riguarda il perimetro merceologico sia per quanto riguarda il perimetro geografico, in ragione del fatto che tale elemento non muta l'esito della valutazione.

#### *IV.1.2. Il mercato della gestione del SII*

**10.** Secondo la prassi dell'Autorità<sup>7</sup>, il mercato della gestione del SII che comprende attività quali la captazione, l'adduzione, la potabilizzazione e la distribuzione dell'acqua (c.d. servizi di acquedotto), la raccolta delle acque reflue (c.d. servizio di fognatura) e la loro depurazione (c.d. servizio di depurazione). La gestione del SII è affidata ad un gestore unico tramite procedure ad evidenza pubblica ovvero *in house* dagli Enti di governo d'ambito ("EGA") con riferimento ai singoli Ambiti Territoriali Ottimali ("ATO"). L'EGA, pertanto, si occupa di affidare il servizio a un gestore unico, al quale i singoli comuni dell'ATO trasferiscono in concessione d'uso gratuito la gestione delle reti. Nello specifico, la Regione Campania<sup>8</sup> ha individuato un unico ATO di dimensioni regionali, suddiviso in sei c.d. Ambiti distrettuali: Napoli Città, Napoli Nord, Sarnese-Vesuviano, Sele, Caserta, Calore Irpino. Italgas è attiva come distributore del servizio idrico in cinque comuni campani (*i.e.* Caserta, Baia e Latina, Casaluce, Galluccio e Roccaromana), che rientrano nell'Ambito distrettuale di Caserta. Nel caso specifico e in linea con la prassi dell'Autorità, il perimetro geografico del mercato della gestione del SII può essere considerato coincidente con l'ampiezza dell'Ambito distrettuale di Caserta.

#### *IV.1.3. Il mercato delle gare per l'aggiudicazione del SII*

**11.** In base a precedenti valutazioni espresse dall'Autorità<sup>9</sup>, l'Operazione potrebbe coinvolgere anche il più ampio mercato delle gare per l'affidamento del SII, che potrebbe avere una dimensione nazionale, data la possibilità per tutti gli operatori di partecipare alle gare sul territorio nazionale. Ad ogni buon conto, l'esatta definizione del perimetro geografico può essere lasciata aperta, in ragione del fatto che tale elemento non muta l'esito della valutazione.

#### *IV.2. Effetti dell'Operazione sui mercati interessati*

**12.** Dal punto di vista orizzontale l'Operazione non appare idonea a generare effetti anticoncorrenziali, che potrebbero realizzarsi unicamente sul mercato nazionale delle gare per l'aggiudicazione del SII. Tra gli operatori attivi nel servizio idrico potenzialmente interessati a partecipare alle gare, Italgas e Acqua Campania detengono una quota complessiva, calcolata sulla

---

<sup>7</sup> Cfr., a titolo di esempio, C12567 - ITALGAS/SICILIACQUE-ACQUALATINA, di cui al Prov. n. 30812 del 10 ottobre 2023, in Boll. n. 41/2023; C12464 - ACEA/ASM TERNI, di cui al Prov. n. 30250 del 19 luglio 2022, in Boll. n. 30/2022; C12149 - IREN/ACAM, di cui al Prov. n. 27041 del 14 febbraio 2018, in Boll. n. 8/2018.

<sup>8</sup> Con la Legge Regionale n. 15/2015, come modificata dalla Legge Regionale n. 31/2021.

<sup>9</sup> Cfr., a titolo di esempio, C12567 - ITALGAS/SICILIACQUE-ACQUALATINA, di cui al Prov. n. 30812 del 10 ottobre 2023, in Boll. n. 41/2023; C12464 - ACEA/ASM TERNI, di cui al Prov. n. 30250 del 19 luglio 2022, in Boll. n. 30/2022; C12149 - IREN/ACAM, di cui al Prov. n. 27041 del 14 febbraio 2018, in Boll. n. 8/2018.

base dei volumi di acqua erogati nel 2022, pari a circa il [5-10%]<sup>10</sup>. La situazione potrebbe cambiare qualora per la partecipazione alle gare dovessero rilevare condizioni specifiche, legate ad esempio alle caratteristiche del territorio interessato o alla presenza pregressa nella gestione dei servizi messi a gara. In tal caso, l'Operazione andrebbe analizzata con riferimento all'ambito in cui sono attive Italgas e Acqua Campania: tuttavia, dalle informazioni fornite dalle Parti risulta che negli anni 2020-2023 non risultano aggiudicate gare per il SII in Italia e risultano bandite solo le gare per gli ATO di Messina e di Siracusa (zone non interessate dall'Operazione). Altre gare si situano in orizzonti temporali troppo lontani affinché possano essere valutati gli effetti su di esse dell'Operazione odierna.

**13.** L'Operazione non appare idonea a generare effetti anticoncorrenziali nemmeno dal punto di vista verticale. Nel mercato a monte della gestione all'ingrosso del servizio idrico nelle zone servite dall'Acquedotto CO, Acqua Campania è attiva con una quota, calcolata sul numero di residenti negli Ambiti distrettuali di Caserta, Napoli Città e Napoli Nord, serviti nel 2022, pari a circa il [45-50%]. Considerando unicamente l'Ambito distrettuale di Caserta, ove è attiva Italgas nel mercato a valle, la quota di Acqua Campania è pari a circa il [30-35%]. Nel mercato a valle della gestione del SII nell'Ambito distrettuale di Caserta, Italgas è attiva con una quota pari a circa il [10-15%] se calcolata sul numero di residenti nei comuni della provincia di Caserta, e pari a circa il [20-25%] se calcolata sui volumi di acqua erogati nel 2022.

**14.** Le Parti non hanno né l'abilità né gli incentivi ad adottare condotte di tipo preclusivo nei confronti della clientela (c.d. *customer foreclosure*) o nei confronti dei fornitori (c.d. *input foreclosure*). In primo luogo, infatti, Italgas già acquista la quasi totalità del fabbisogno di acqua da Acqua Campania; peraltro, Italgas e gli altri clienti di Acqua Campania non sono tra di loro in concorrenza, in quanto operano in Ambiti distrettuali diversi. In secondo luogo, i prezzi e le condizioni del servizio applicate da Acqua Campania sono regolati dalla Regione Campania<sup>11</sup> e non potranno mutare come conseguenza dell'Operazione.

**15.** Da ultimo, le Parti segnalano anche che la concessione di Italgas è scaduta nel 2021 ed è attualmente in regime di proroga fino alla data in cui il nuovo gestore entrante (I.T.L. S.p.A., aggiudicatario della gestione del SII nell'intero ambito distrettuale di Caserta) riconoscerà a Italgas il valore di subentro e rileverà finanziariamente gli *asset* relativi alla concessione, prevista nel 2027. Anche la concessione trentennale di Acqua Campania, scaduta nel novembre 2023, è in regime di proroga fino alla data in cui verrà aggiudicata dalla Regione Campania la gara per l'identificazione del nuovo gestore<sup>12</sup>.

RITENUTO, pertanto, che l'Operazione in esame non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

---

<sup>10</sup> Le Parti sottolineano anche che sono presenti altri operatori qualificati nel settore idrico a livello nazionale, quali ACEA S.p.A., Acquedotto Pugliese S.p.A., il Gruppo Hera e il Gruppo Iren.

<sup>11</sup> Tramite Convenzione di utenza per la somministrazione di acqua potabile ai Comuni, approvata con delibera di G.R. 8016/92, che rappresenta la base della disciplina di rapporto tra il fornitore (Acqua Campania) ed i clienti.

<sup>12</sup> La Regione Campania ha in progetto la costituzione, e relativa gara per la concessione, del Sistema della Grande Adduzione Primaria di Interesse Regionale, nel quale rientrano l'Acquedotto CO, l'Acquedotto del Torano Biferno, il complesso della Diga di Campolattaro, nonché l'Acquedotto della Normalizzazione, con le sorgenti di Cassano Irpino e di Baiardo a Montemarano del Fiume Calore.

**DELIBERA**

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

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

**IL SEGRETARIO GENERALE**

*Guido Stazi*

**IL PRESIDENTE**

*Roberto Rustichelli*

---

## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### AS1945 – COMUNE DI CHIETI - RINNOVO AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE TRIBUTI

Roma, 5 dicembre 2024

Comune di Chieti

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 28 novembre 2023, ha deliberato di esprimere un parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in relazione alla deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Chieti n. 460 del 29 giugno 2023 recante "*Società in house Teateservizi srl. Approvazione Linee Guida Piano di Risanamento prot. n. 18599 del 13.03.2023. Provvedimenti. Determinazioni*".

Tale deliberazione ha a oggetto il rinnovo del contratto di affidamento del servizio di riscossione tributi - a far data dal 1° gennaio 2024 fino al 31 dicembre 2028 o, comunque, fino al compimento della procedura concordataria - da parte del Comune di Chieti a favore della società *in house* Teateservizi S.r.l. in liquidazione ("*Teateservizi*" o "*Società*").

L'Autorità intende svolgere alcune considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale dell'operazione, relativi in particolare a: (i) la carenza assoluta di motivazione analitica in relazione alla modalità di affidamento scelta e alle ragioni del mancato ricorso al mercato, e alla mancata elaborazione della relazione sulla scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale, nonché (ii) la durata sostanzialmente indeterminata dell'affidamento.

*(i) Sulla carenza di motivazione sulla forma di affidamento scelta e sulle ragioni del mancato ricorso al mercato*

La deliberazione adottata dal Comune di Chieti appare innanzitutto viziata in quanto affetta dalla totale carenza di motivazione circa la forma di affidamento prescelta e le ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché sprovvista della apposita relazione, in violazione dell'articolo 5 del d.lgs. n. 175/2016 (nel prosieguo, "*TUSPP*") e degli articoli 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022 (recante il "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*").

Ai sensi dell'articolo 5 del TUSPP, le Amministrazioni Pubbliche che scelgono di perseguire l'interesse pubblico mediante il modello societario devono comprovare la sussistenza della stretta necessità della partecipazione societaria mediante un'analitica motivazione<sup>1</sup>. In particolare, si

---

<sup>1</sup> Ai sensi dell'articolo 5 del TUSPP, l'atto deliberativo deve essere analiticamente motivato con riferimento ai seguenti aspetti: "*necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4, evidenziando, altresì, le*

richiede che le Amministrazioni fondino il proprio atto deliberativo su un'analisi di fattibilità che dia conto degli elementi economico finanziari che giustificano la necessità e la convenienza dell'operazione, nonché da un'analisi dei punti di forza e di debolezza della scelta del modello gestionale rispetto alle alternative contemplate dalla legge.

Per gli affidamenti a società *in house* di servizi pubblici locali di rilevanza economica il citato d.lgs. n. 201/2022 prevede che, prima della procedura di affidamento, l'ente debba dar conto, in una apposita relazione, degli esiti della valutazione sulla scelta della modalità di gestione (articolo 14, commi 2 e 3). Nel caso di affidamenti *in house* di importo superiore alle soglie di rilevanza europea, inoltre, gli enti locali adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio (articolo 17, comma 2)<sup>2</sup>.

La deliberazione n. 460 del 29 giugno 2023 del Comune di Chieti, come anticipato, risulta affetta dalla totale carenza di motivazione circa la forma di affidamento prescelta e le ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dall'assenza della apposita relazione.

Soltanto il nuovo contratto di servizio, sottoscritto il 2 agosto 2023, asserisce in premessa che il rinnovo dell'affidamento sarebbe *“espressione dell’impegno dell’Ente a favorire le esigenze della collettività e dell’utenza nonché per il conseguimento di una più economica, efficace ed efficiente gestione delle risorse dell’ente, mediante l’utilizzo della società, caratterizzata dalla strumentalità delle attività e finalizzata, in maniera indispensabile, al perseguimento delle proprie finalità istituzionali”*. Tuttavia, si tratta di affermazioni del tutto apodittiche, sprovviste di qualsiasi dato o analisi a supporto.

Nemmeno può considerarsi quale idonea analisi circa soluzioni alternative all'affidamento *in house* la tautologica affermazione del Comune secondo cui *“i tempi necessari per una eventuale esternalizzazione del servizio riscossione non possono essere contenuti in pochi mesi. Né sarebbe*

---

*ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato”, “della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa”, nonché “della compatibilità dell’intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese”.*

<sup>2</sup> In particolare, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022, la deliberazione di affidamento del servizio dovrà basarsi su una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9 del d.lgs. n. 201/2022, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni *in house*, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022. Inoltre, in base al comma 4 del medesimo articolo 17, per i servizi pubblici locali a rete, alla deliberazione è allegato un piano economico-finanziario che, fatte salve le discipline di settore, contiene anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio.

Fino al 31 dicembre 2022, tali affidamenti dovevano avvenire in base ad apposita relazione dell'ente affidante ex articolo 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012, che desse conto *“delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta”*. Tale norma è stata abrogata dall'articolo 37, comma 1, lettera h) del citato d.lgs. n. 201/2022. Si ricorda, inoltre, che l'onere di motivazione rafforzata per gli affidamenti *in house* era previsto anche dall'articolo 192, comma 2, del d.lgs. 50/2016 (secondo cui le stazioni appaltanti devono dar conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta). Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023, prevede ora, all'articolo 7, comma 3, che l'affidamento *in house* di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal d.lgs. n. 201/2022 di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali.

*possibile procedere alla reinternalizzazione del servizio*”, contenuta nella deliberazione del Consiglio Comunale n. 296 del 27 marzo 2023, di cui la deliberazione della Giunta Comunale n. 460 del 29 giugno 2023 qui in esame costituisce parziale attuazione.

Allo stesso modo, il presunto calcolo a dimostrazione dell’efficienza dell’operazione ottenuto dall’applicazione del sistema tariffario che regola la gestione del servizio di riscossione tra il Comune di Pescara e la relativa società *in house* Adriatica Risorse S.p.A. ai volumi di produzione attesi nel piano di risanamento della Società, non può intendersi alla stregua di un’analisi di *benchmarking*, in quanto atto a rappresentare i risultati auspicati dalla Teateservizi in esecuzione del piano di risanamento, senza fare il minimo accenno ai pregressi risultati (in perdita) della Società.

Al riguardo è, invece, significativo quanto emerge dal confronto sui risultati di gestione del servizio effettuato dalla Corte dei conti (Deliberazione n. 58/2023/VSG del 16 marzo 2023), proprio avuto riguardo all’attività di riscossione posta in essere dalla società Adriatica Risorse S.p.A. nell’ambito territoriale limitrofo del Comune di Pescara: *“il volume delle riscossioni IMU e TARI prodotto dalla Teateservizi S.r.l. presenta, comunque, delle forti criticità in termini di valori assoluti soprattutto sia richiamando i dati storici riportati in precedenza (in particolare sull’IMU) sia ipotizzando un gettito complessivo ipotetico (nel caso della TARI)”*.

La asserita razionalità economica dell’operazione giustificata in relazione al *“danno che l’alternativa del fallimento della società causerebbe all’Ente”* non è altresì condivisibile, dal momento che Teateservizi è una società da tempo in condizioni di crisi gestionale e finanziaria, avendo chiuso dal 2019 a oggi tutti gli esercizi in perdita e trovandosi attualmente in liquidazione per riduzione del capitale sociale al di sotto del minimo legale consentito. Peraltro, la *mala gestio* dell’attività di riscossione affidata a Teateservizi costituisce il principale fattore di squilibrio di cassa del Comune di Chieti, come accertato dalla Corte dei conti (Deliberazione n. 149/2023/PRSP del 12 maggio 2023).

Piuttosto, alla luce delle deliberazioni della Corte dei conti sopra richiamate, il Comune avrebbe dovuto dimostrare i benefici per la collettività derivanti dal rinnovo dell’affidamento nei confronti di Teateservizi, la capacità della Società di garantire, in via autonoma e per un adeguato lasso temporale, l’equilibrio economico-finanziario attraverso l’esercizio dell’attività affidata e l’impatto sulla finanza pubblica, anche in considerazione alla pregressa gestione (o meglio, *mala gestio*) *in house*, e degli effetti sortiti da tale pregressa gestione sulle finanze del Comune, attualmente in stato di dissesto finanziario. Inoltre, manca ogni valutazione sui costi e benefici attesi, o in riferimento alla funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell’Amministrazione, o al corretto utilizzo delle risorse e delle risultanze del confronto con altre soluzioni gestionali.

Invero, in questo contesto, la partecipazione comunale al capitale sociale di Teateservizi dovrebbe essere piuttosto oggetto di revisione ai sensi dell’articolo 20 del TUSPP, non già oggetto di nuova ricapitalizzazione, vieppiù in ragione della condizione di dissesto finanziario dell’Ente. Al riguardo, giova sottolineare l’importanza di una efficiente gestione delle partecipazioni in conformità alla vigente disciplina, in quanto tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata devono concorrere - secondo quanto stabilito dagli articoli 81 e 97, comma 1, Costituzione - all’equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale e l’equilibrio complessivo deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato (Corte costituzionale, sentenza dell’11 gennaio 2019, n. 6).

Del resto, con riferimento alle società partecipate in liquidazione, è consolidato nella giurisprudenza contabile l'orientamento che afferma l'insussistenza, a carico del socio pubblico, anche se unico, di un qualsiasi obbligo di procedere al ripiano delle perdite o all'assunzione diretta dei debiti di una società partecipata. Infatti, attesa la necessità di conformare l'andamento delle società a partecipazione pubblica a canoni di efficiente gestione delle partecipazioni, tutela del mercato e della concorrenza, nonché di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, da un lato, una siffatta azione potrebbe impattare negativamente sul bilancio del socio pubblico, compromettendone la sana gestione finanziaria e, dall'altro lato, si tradurrebbe nella attribuzione di un privilegio in favore della partecipata, in grado di alterare le fisiologiche dinamiche concorrenziali del mercato<sup>3</sup>. In questa prospettiva, la scelta dell'Amministrazione socia di mantenere in vita la società che abbia subito perdite tali da fare scendere il capitale al di sotto dei limiti legali deve dare conto delle ragioni per le quali l'ente non si sia limitato a prendere atto dello scioglimento della stessa, ma si sia fatto carico di un ulteriore onere finanziario per ricapitalizzarla. Pertanto, nel caso in esame, il Comune avrebbe dovuto dimostrare in modo obiettivo la necessità dell'operazione per il perseguimento di interessi pubblici diversi e ulteriori rispetto alla continuità aziendale.

Inoltre, è opportuno precisare che nessuna previsione legislativa esclude o limita l'applicabilità del d.lgs. n. 201/2022 nel caso di rinnovo o proroga dei contratti. Anche la circostanza per cui la Società abbia recentemente dato avvio alla procedura di concordato preventivo non può far venire meno gli obblighi motivazionali previsti dalla normativa e, in particolare, la necessità di illustrare i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, nonché l'impatto sulla finanza pubblica, anche in relazione ai risultati conseguiti nella pregressa gestione *in house*, come previsto dal citato articolo 17, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022.

Le significative e durature criticità emerse nella gestione di Teateservizi, che hanno altresì determinato il dissesto del Comune di Chieti, come illustrato dalla Corte dei conti nelle sopraccitate deliberazioni, non sembrano infatti, allo stato, compatibili con il rinnovo dell'affidamento del servizio di riscossione tributi a Teateservizi, né con la sua idoneità a garantire efficienze di gestione e benefici per la collettività.

Dal che deriva l'incompletezza della motivazione della delibera in esame, stante l'assenza di ogni valutazione in merito a soluzioni gestionali alternative rispetto alla gestione *in house*, nonché sotto il profilo della sostenibilità economico-finanziaria e della convenienza economica dell'operazione. In virtù di quanto sopra si ritiene che il Comune di Chieti abbia illegittimamente rinnovato l'affidamento *in house* a Teateservizi dei servizi di riscossione tributi, senza attivarsi tempestivamente e diligentemente per far fronte all'esigenza di affidare i servizi in conformità alla disciplina vigente.

---

<sup>3</sup> Cfr., *ex ultimis*, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 27/2023/PASP del 6 febbraio 2023; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 76/2022/PAR del 7 giugno 2022; Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 15/SEZAUT/2021/FRG del 9 agosto 2021; Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 18/2021/PAR del 29 gennaio 2021.

(ii) *Sulla illegittimità della durata indeterminata dell'affidamento*

Inoltre, la durata indeterminata dell'affidamento è illegittima, in quanto viola l'articolo 19 del d.lgs. n. 201/2022.

L'articolo 19 del citato d.lgs. n. 201/2022 prevede infatti che, fatte salve le discipline di settore, la durata degli affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica sia fissata dall'ente locale e dagli altri enti competenti in funzione della prestazione richiesta, in misura proporzionata all'entità e alla durata degli investimenti proposti dall'affidatario e comunque in misura non superiore al periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti in sede di affidamento e indicati nel contratto di servizio, in conformità alla disciplina europea e nazionale in materia di contratti pubblici. Inoltre, con specifico riferimento al caso di affidamento *in house* di servizi pubblici locali non a rete, si prevede che la durata dello stesso non possa essere superiore ai cinque anni, ad eccezione del caso in cui l'ente affidate dia conto nella relazione sull'affidamento delle ragioni che giustificano una durata più lunga (in funzione dell'esigenza di garantire l'ammortamento degli investimenti).

La definizione di una durata congrua dell'affidamento è funzionale all'apertura del relativo mercato alla concorrenza, poiché consente agli operatori che non gestivano il servizio di presentare offerte per prendere il posto del precedente gestore alla scadenza dell'affidamento. In questo contesto, l'indeterminatezza della durata dell'affidamento si pone chiaramente in contrasto con la concorrenza perché sottrae un bene economicamente contendibile alle dinamiche del mercato, ostacolando e ritardando il processo di apertura dei servizi pubblici locali al mercato, mediante il consolidamento in via automatica delle gestioni in essere e il contemporaneo ostacolo all'accesso ai nuovi operatori, determinando quindi una disparità di trattamento e discriminazione tra gli operatori economici.

Tali assunti valgono altresì nel caso di rinnovo (soprattutto se sostanzialmente indeterminato) della durata dell'affidamento, che per definizione si traduce in una condotta contraria ai principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, di apertura al mercato e temporaneità degli affidamenti.

In altri termini, esplicitando il principio della durata limitata degli affidamenti, il legislatore ha reso di fatto vietate le proroghe degli stessi. Nel senso della non prorogabilità degli affidamenti depone anche il richiamo contenuto nel citato articolo 19 alla disciplina eurolunitaria e nazionale in materia di contratti pubblici, la quale con riferimento alla durata delle concessioni prevede espressamente all'articolo 178, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023 un divieto di proroga assoluto per le concessioni affidate senza gara<sup>4</sup>.

Come chiarito anche dalla giurisprudenza, non vi sono dubbi che la durata indeterminata dell'affidamento possa avere un impatto negativo sulla concorrenza. Infatti, è stato affermato che *“in materia di rinnovo o proroga dei contratti pubblici di appalto di servizi non vi è alcuno spazio per l'autonomia contrattuale delle parti in relazione alla normativa inderogabile stabilita dal*

---

<sup>4</sup> Infatti, l'articolo 178, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023, sancisce espressamente che *“la durata dei contratti di concessione non è prorogabile”*. Come è noto, secondo la giurisprudenza prevalente, nel vigente quadro ordinamentale, è consentita solo la *“proroga tecnica”*, che in quanto *“ipotesi del tutto eccezionale, utilizzabile solo qualora non sia possibile attivare i necessari meccanismi concorrenziali”* (Consiglio di Stato, Sez. V, 29 maggio 2019, n. 3588) presenta carattere temporaneo ed eccezionale, poiché è diretta a consentire la mera prosecuzione del rapporto contrattuale in corso nelle more dell'espletamento di una nuova procedura di gara e deve essere fondata su *“oggettivi e insuperabili ritardi nella conclusione della nuova gara non imputabili alla stazione appaltante”* (ex ultimis, Consiglio di Stato, Sez. V, 16 febbraio 2023, n. 1626).

legislatore per ragioni di interesse pubblico, in quanto vige il principio in forza del quale, salve espresse previsioni dettate dalla legge in conformità della normativa comunitaria, l'Amministrazione, una volta scaduto il contratto, deve, qualora abbia ancora la necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, effettuare una nuova gara” (Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza del 12 settembre 2023, n. 8292). Anche la giurisprudenza di legittimità ha dichiarato l'illegittimità delle discipline regionali che, non contemplando l'indizione di gare d'appalto, disponevano la proroga o il rinnovo automatico degli affidamenti (cfr. Corte costituzionale, sentenze del 9 gennaio 2019, n. 1 e del 4 luglio 2013, n. 171).

La stessa Autorità ha più volte segnalato la problematicità delle attività amministrative riguardanti la gestione dei servizi pubblici locali che, lungi dall'interpretare in senso pro-concorrenziale gli obblighi normativi imposti dalle norme di liberalizzazione avvicendatesi nel tempo, si sono estrinsecate nella proroga o rinnovo degli affidamenti e dei contratti di servizio in essere<sup>5</sup>. La proroga estende infatti la durata del contratto, impedendo il ricorso a gestioni dei servizi pubblici locali maggiormente efficienti, per cui è essenziale che “*lo strumento della proroga sia confinato a situazioni eccezionali ed imprevedibili non altrimenti gestibili*”<sup>6</sup>, tali cioè da non eccedere le reali esigenze delle amministrazioni, in un'ottica di necessità e proporzionalità, per consentire quanto prima il ricorso a strumenti idonei a favorire un utilizzo efficiente delle risorse pubbliche<sup>7</sup>. Peraltro, il sistema di proroghe configura altresì una restrizione alla libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di cui agli articoli 49 e 56 TFUE, in quanto idonee a ritardare e ostacolare ingiustificatamente l'affidamento dei servizi pubblici locali nel territorio tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti.

Nel caso di specie, il rinnovo del contratto per cinque anni con la precisazione contenuta nell'inciso “*comunque sino al compimento della procedura concordataria*” rischia di procrastinare la durata dell'affidamento oltre il termine di cinque anni legalmente consentito, rendendolo di fatto indeterminato. Infatti, non è legislativamente previsto un termine di durata massima della procedura concordataria (la legge fallimentare indica semplicemente che il piano deve prevedere i tempi di adempimento della proposta, senza prevedere una durata massima della relativa procedura), né detti tempi sono comunque prevedibili con certezza. Sebbene il piano proposto dal liquidatore preveda il risanamento della Società in cinque anni, non può tacersi l'esistenza di un notevole margine di rischio che tale durata venga protratta (e del resto, la medesima pattuizione contrattuale sulla durata dell'affidamento ne è conferma), dipendendo in larga parte dall'emanazione di atti da parte del Comune, che attualmente versa in stato di dissesto finanziario.

---

<sup>5</sup> Cfr., *ex multis*, AS1914 - Regione Calabria - Trasporto pubblico locale su gomma del 12 giugno 2023, in Bollettino n. 38/2023; AS1550 - Concessioni e criticità concorrenziali del 20 dicembre 2018, in Bollettino n. 48/2018; AS1494 - Regione Basilicata - Prosecuzione servizi di trasporto pubblico locale su gomma del 23 febbraio 2018, in Bollettino n. 13/2018; AS1197 - Schema di atto di regolazione in materia di gare del trasporto pubblico locale del 30 aprile 2015, in Bollettino n. 21/2015.

<sup>6</sup> Cfr. AS1197, cit.

<sup>7</sup> Cfr., *ex multis*, AS1730 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021 del 22 marzo 2021, in Bollettino n. 13/2021; AS1721 - Disciplina delle concessioni di posteggio per il commercio su area pubblica del 15 febbraio 2021, in Bollettino n. 9/2021; AS1712 - Comune di Castiglione della Pescaia (GR) - Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative del 9 dicembre 2020, in Bollettino n. 50/2020.

In definitiva, il rinnovo della durata indeterminata dell'affidamento "*comunque sino al compimento della procedura concordataria*" disposta dal Comune di Chieti in favore di Teateservizi si traduce in una prassi dilatoria illegittima, volta a ritardare l'attuazione delle riforme in materia di servizi pubblici locali e a far conseguire un indebito vantaggio alla società *in house* comunale.

In conclusione, la deliberazione del Comune di Chieti citata in premessa, avente ad oggetto il rinnovo dell'affidamento *in house* alla società Teateservizi del servizio di riscossione tributi nel Comune di Chieti a far data dal 1° gennaio 2024 fino al 31 dicembre 2028 o, comunque, fino al compimento della procedura concordataria, è illegittima per i seguenti motivi:

- (i) la totale carenza di motivazione qualificata circa la forma di affidamento scelta e le ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché l'assenza della apposita relazione sull'affidamento, in violazione dell'articolo 5 del TUSPP e degli articoli 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022;
- (ii) la durata indeterminata dell'affidamento "*sino al compimento della procedura concordataria*", in violazione dell'articolo 19 del d.lgs. n. 201/2022.

L'Autorità ritiene che la totale carenza di motivazione sulla forma di affidamento prescelta e sulle ragioni del mancato ricorso al mercato, l'assenza della apposita relazione, nonché la durata indeterminata (oltre il termine di cinque anni legalmente consentito) del rinnovato affidamento *in house* costituiscono una grave violazione del TUSPP e della normativa di riordino dei servizi pubblici locali, con pericolosi effetti distorsivi su un mercato, quale quello della riscossione tributi, di particolare importanza sia in assoluto per le casse degli Enti locali, sia nel caso specifico, vista la situazione di dissesto finanziario in cui versa il Comune di Chieti. Le illicite contestate, infatti, sono idonee, da un lato, a far conseguire un indebito vantaggio alla società partecipata in grave stato di perdita e crisi finanziaria e, dall'altro lato, a ritardare e ostacolare ingiustificatamente nel Comune di Chieti l'affidamento del servizio di riscossione tributi tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti, nonché capace di garantire, a beneficio degli utenti, che il servizio sia espletato con efficienza, alti livelli di qualità, sicurezza e secondo i canoni della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica. Del resto, sia le disposizioni dettate dal TUSPP, sia la disciplina di cui al d.lgs. n. 201/2022, si pongono come obiettivi, tra gli altri, la tutela e la promozione della concorrenza (cfr. articolo 1 del TUSPP e articolo 1, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022).

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/1990, il Comune di Chieti dovrà comunicare all'Autorità, entro sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali che sottendono alle normative violate, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

***Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Chieti al parere motivato espresso dall’Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, avente ad oggetto la deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Chieti n. 460 del 29 giugno 2023, di rinnovo del contratto di affidamento del servizio di riscossione tributi da parte del Comune di Chieti a favore della società in house Teateservizi S.r.l. in liquidazione***

L’Autorità, in data 28 novembre 2023, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di Chieti, ai sensi dell’articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, in merito alla deliberazione della Giunta Comunale n. 460 del 29 giugno 2023, recante “*Società in house Teateservizi srl. Approvazione Linee Guida Piano di Risanamento prot. n. 18599 del 13.03.2023. Provvedimenti. Determinazioni*”, con la quale il Comune di Chieti ha disposto il rinnovo del contratto di affidamento del servizio di riscossione tributi - a far data dal 1° gennaio 2024 fino al 31 dicembre 2028, o comunque fino al compimento della procedura concordataria - in favore della società *in house* Teateservizi S.r.l. in liquidazione.

L’Autorità ha ritenuto che tale deliberazione fosse illegittima per i seguenti motivi: (i) la carenza assoluta di motivazione analitica in relazione alla modalità di affidamento scelta e alle ragioni del mancato ricorso al mercato, oltre alla mancata elaborazione della relazione sulla scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale, nonché (ii) la durata sostanzialmente indeterminata dell’affidamento.

Nel termine normativamente previsto, nel caso di specie scaduto lo scorso 3 febbraio, il Comune di Chieti non ha fatto pervenire alcun riscontro al parere motivato.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell’Ente al parere motivato del 28 novembre 2023, trasmesso in data 5 dicembre 2023, l’Autorità ha deliberato, nella riunione del 13 febbraio 2024, di proporre ricorso al TAR Abruzzo contro la deliberazione in oggetto.

---

**AS1946 - COMUNE DI NAPOLI - RICOGNIZIONE SPL 2023**

Roma, 22 febbraio 2024

## Comune di Napoli

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 20 febbraio 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni, ai sensi dell’articolo 21 della legge n. 287/1990, in merito alla relazione, adottata da codesto Comune *ex* articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 (recante il “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”), contenente la ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati nel territorio di competenza<sup>1</sup>.

In base all’articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, tale ricognizione deve rilevare il concreto andamento di ogni servizio pubblico locale affidato dagli enti competenti dal punto di vista economico, dell’efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico e tenendo conto anche degli atti e degli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). La ricognizione deve, altresì, indicare la misura del ricorso agli affidamenti *in house* e gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

Il nuovo d.lgs. n. 201/2022 ha, dunque, inteso rendere maggiormente trasparenti i risultati delle gestioni dei servizi pubblici locali, affidando agli enti il compito di verificare che le condizioni di offerta del servizio siano sostenibili nel corso del tempo dal punto di vista economico e finanziario e tali da assicurare, anche sotto il profilo qualitativo, la soddisfazione dei bisogni degli utenti.

Dall’analisi della relazione adottata da Codesto Comune e pubblicata sul portale dell’ANAC emergono, con particolare riguardo ai servizi di gestione dei rifiuti urbani, di trasporto pubblico locale e di gestione della sosta stradale, alcune criticità e carenze rispetto agli elementi di valutazione richiesti dal citato articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022.

Riguardo al servizio di gestione dei rifiuti urbani, affidato alla società *in house* A.S.I.A. Napoli S.p.A. fino al 2033, nella ricognizione sono del tutto assenti informazioni relative all’andamento della gestione sotto i profili della qualità del servizio (erogata e/o percepita) e del raggiungimento degli obiettivi contrattuali da parte dell’affidataria. Inoltre, si riferisce che la tariffa attuale risulta ancora parametrata al Piano Economico-Finanziario (di seguito, “PEF”) relativo all’anno 2019, non essendo stati approvati i PEF per gli anni successivi e nonostante la regolazione di settore stabilita da ARERA preveda la formulazione di un PEF quadriennale, valido per le annualità 2022-2025, con

---

<sup>1</sup> La menzionata relazione è stata pubblicata sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi Pubblici Locali (“*Trasparenza SPL*”) dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito “ANAC”) in data 5 gennaio 2024.

revisione a cadenza biennale nel 2024. Non è indicato in che modo la tariffa in vigore sia in linea con gli atti e gli indicatori stabiliti da ARERA, ancorché il Comune nella ricognizione riferisca che *“A.S.I.A. Napoli S.p.A. deve informare la propria attività anche alle delibere adottate da ARERA”*. Dai dati pubblicati nel *“Rapporto Rifiuti Urbani Edizione 2023”* di ISPRA, risulta che la percentuale di raccolta differenziata realizzata dall'affidataria nel 2022 è stata soltanto del 40,4% (2,9% in più rispetto al 2021), contro la media regionale del 55,6%, la media del Sud del 57,5% e la media italiana del 65,2%. Nello stesso anno, la produzione pro-capite di rifiuti totali nel Comune di Napoli si è attestata sui 550 kg/ab, dato superiore alla media nazionale pari a 494 kg/ab. Non risulta, invece, disponibile il dato relativo al costo pro-capite nel 2022; tuttavia, nel 2021, il costo pro-capite del servizio svolto da A.S.I.A S.p.A. è stato di €273/ab, contro la media regionale di €220/ab, la media del Sud di €202,3/ab e la media italiana di €194,5/ab.

Si rilevano, dunque, alcune criticità nell'andamento della gestione, che non sono evidenziate nella ricognizione, relative alle scarse *performance* in termini di percentuale di raccolta differenziata, a un'elevata produzione pro-capite di rifiuti e un elevato costo pro-capite del servizio.

A fronte delle criticità rilevate, peraltro, nella revisione periodica delle partecipazioni pubbliche, adottata ai sensi dell'articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016 (recante il *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”*)<sup>2</sup> e approvata con deliberazione del Consiglio Comunale n. 129 del 23 dicembre 2023, codesto Comune ha deliberato il mantenimento della partecipazione nella società A.S.I.A. Napoli S.p.A., senza alcuna azione di razionalizzazione e senza tuttavia indicare le ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio alla menzionata società, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione, come richiesto dall'articolo 17, comma 5, del d.lgs. n. 201/2022.

La relazione sulla situazione gestionale del servizio di gestione dei rifiuti urbani risulta, dunque, carente con riferimento a: l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico in relazione agli impegni assunti nel contratto di servizio; i livelli raggiunti in termini di qualità del servizio, con riferimento agli impegni assunti nel contratto di servizio e agli indicatori forniti dalle delibere di ARERA; gli oneri e i risultati in capo all'ente affidante, con particolare riguardo all'efficienza e all'equilibrio economico-finanziario della gestione.

Occorre, in ogni caso, considerare le stringenti tempistiche per il passaggio al gestore unico che dovrà essere individuato dall'Ente d'Ambito Napoli 1 (o, decorsi infruttuosamente i termini previsti, dalla Regione, una volta attivati i poteri sostitutivi), imposte dall'articolo 3 della legge regionale n. 14/2016, recante *“Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare”*, come da ultimo modificata dalla legge regionale n. 19/2023. Tra l'altro, secondo il regime transitorio di cui all'articolo 40 della medesima legge regionale n. 14/2016, l'affidamento ad A.S.I.A. Napoli S.p.A. - essendo qualificabile come nuovo affidamento, in quanto successivo all'entrata in vigore della previsione normativa - deve prevedere *“la cessazione espressa e automatica dell'affidamento a seguito dell'individuazione del nuovo gestore del servizio integrato da parte dell'Ente di Ambito”*.

In vista, dunque, della prossima conclusione del periodo transitorio ad esito dell'individuazione del gestore unico, si sollecita Codesto Comune ad agevolare, in ottemperanza a quanto stabilito dal

---

<sup>2</sup> Secondo quanto stabilito dall'articolo 30, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022, nel caso di servizi affidati a società *in house* la ricognizione costituisce un'appendice, della relazione di cui all'articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016.

richiamato quadro normativo, il pronto subentro del nuovo affidatario, al fine di consentire il più immediato dispiegamento degli effetti benefici derivanti dal superamento della frammentazione e la razionalizzazione dell'assetto organizzativo del servizio nel territorio dell'ATO Napoli 1.

In riferimento al servizio di trasporto pubblico locale, l'affidamento *in house* alla società A.N.M. S.p.A. risulta attualmente in stato di proroga, disposta per ragioni di emergenza ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007, per due volte consecutive, da ultimo con la deliberazione di Giunta Comunale n. 509 del 12 dicembre 2022, con validità fino al 31 dicembre 2024.

Dalla ricognizione relativa al servizio di trasporto pubblico locale emergono alcune criticità nell'andamento della gestione dal punto di vista qualitativo, in particolare dovute allo scarso gradimento dei servizi autofiltramviari da parte dell'utenza e al valore non eccellente di determinati indicatori (*comfort* del viaggio, puntualità e frequenza delle corse). In merito a tale servizio, nella sopra richiamata revisione periodica delle partecipazioni pubbliche, è previsto il mantenimento della partecipazione indiretta in A.N.M. S.p.A. con azioni di razionalizzazione ed efficientamento derivanti dall'attuazione del piano concordatario, finora - da quanto riportato - regolarmente realizzate.

Si aggiunge che, con deliberazione di Giunta Comunale n. 476 del 7 dicembre 2023, il Comune di Napoli ha approvato il Documento Unico di Programmazione 2024-2026 (di seguito, "DUP 2024-2026"), nel quale tra gli obiettivi strategici, e specificamente nell'obiettivo strategico "*Promuovere lo sviluppo della mobilità sostenibile e intelligente, con soluzioni vantaggiose per l'ambiente e la città*", è esplicitamente contemplata la seguente azione: "*Fornire supporto alla Regione Campania in merito alla procedura di evidenza pubblica di affidamento in concessione dei servizi minimi di TPL del Comune di Napoli (lotto 5)*".<sup>3</sup>

In tal merito, si invita codesto Comune ad attivarsi tempestivamente per consentire l'espletamento della sopra indicata procedura a evidenza pubblica, da parte della Regione Campania, per l'aggiudicazione del servizio di trasporto pubblico nel Comune di Napoli - distinta in due separati lotti, afferenti, rispettivamente, ai servizi autofiltramviari e accessori e ai servizi di metropolitana e funicolari. Ciò anche al fine di evitare il ricorso da parte di codesto Comune a un'ulteriore proroga di emergenza ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007.

Infine, in relazione al servizio di gestione della sosta stradale, la ricognizione riporta che anch'esso è affidato alla società A.N.M. S.p.A., in virtù di un contratto sottoscritto in data 5 ottobre 2004, "*tacitamente rinnovato, a oggi, fino al 31/12/2024*", e risulta carente con riguardo ai parametri di valutazione previsti dal citato articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022.

Conclusivamente, alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità auspica che codesto Comune si adoperi tempestivamente per far sì che i servizi di gestione dei rifiuti urbani, di trasporto pubblico locale e di gestione della sosta stradale, nel territorio di propria competenza, siano espletati con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche, a beneficio degli utenti, anche in vista dei prossimi affidamenti. È questa, del resto, la *ratio* della riforma pro-concorrenziale

---

<sup>3</sup> Lo stesso DUP 2024-2026 riporta che, già nella deliberazione di Giunta Comunale n. 509 del 12/12/2022 con cui veniva approvata l'ultima proroga, il Comune aveva disposto affinché fosse "*fornita indicazione alla Regione Campania di prevedere nel redigendo bando di gara la suddivisione in due lotti, relativi rispettivamente a: 1. Servizi di TPL di superficie su gomma, tram e ascensori e scale mobili (funzionali ai servizi di TPL); 2. Servizi di TPL metropolitani e funicolari, per la procedura di affidamento in concessione dei servizi minimi di TPL del Lotto 5 (città di Napoli)*".

operata dal d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, dall'articolo 30 che ha stabilito un principio di trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni, proprio al fine di raggiungere e mantenere quegli obiettivi di universalità, qualità e accessibilità dei servizi che sono alla base della stessa ragion d'essere del servizio pubblico.

Si invita pertanto codesta Amministrazione a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le criticità sopra rilevate. La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**AS1947 – AUTORITÀ IDRICA PUGLIESE - RICOGNIZIONE SPL 2023**

Roma, 22 febbraio 2024

Autorità Idrica Pugliese

p.c. Regione Puglia

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 20 febbraio 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni ai sensi dell’articolo 21 della legge n. 287/1990 in merito alla relazione, adottata da codesto Ente *ex* articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 (recante il “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”), contenente la ricognizione della situazione gestionale del servizio idrico integrato affidato nel territorio di competenza<sup>1</sup>.

In base all’articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, tale ricognizione deve rilevare il concreto andamento di ogni servizio pubblico locale affidato dagli enti competenti dal punto di vista economico, dell’efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico e tenendo conto anche degli atti e degli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). La ricognizione deve, altresì, indicare la misura del ricorso agli affidamenti *in house* e gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

Il nuovo d.lgs. n. 201/2022 ha, dunque, inteso rendere maggiormente trasparenti i risultati delle gestioni dei servizi pubblici locali, affidando agli enti il compito di verificare che le condizioni di offerta del servizio siano sostenibili nel corso del tempo dal punto di vista economico e finanziario e tali da assicurare, anche sotto il profilo qualitativo, la soddisfazione dei bisogni degli utenti.

Dall’analisi della relazione adottata da codesto Ente e pubblicata sul portale dell’ANAC emergono alcune criticità e carenze rispetto agli elementi di valutazione richiesti dal citato articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, in particolare dal punto di vista del costo e della qualità del servizio idrico integrato, nonché della durata dell’affidamento.

Il servizio in questione risulta essere stato affidato *ex lege* alla società Acquedotto Pugliese S.p.A. a far data dall’11 maggio 1999 e fino al 31 dicembre 2025, per un valore pari a € 12.893.000.

Relativamente ai costi del servizio per gli utenti, la ricognizione riporta i valori della bolletta media applicata nell’ultimo triennio 2020-2022 per l’utenza domestica (costituita da una famiglia tipo di tre persone con un consumo medio pro-capite di 150 litri/giorno), pari a € 398,07 per il 2020, € 408,9 per il 2021 e € 421,81 per il 2022, dando atto della crescita della spesa media sostenuta dall’utenza nel 2022 del 3,2% rispetto al 2021, in ragione di un contemporaneo aumento dei costi operativi. Si

---

<sup>1</sup> La menzionata relazione è stata pubblicata sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi Pubblici Locali (“*Trasparenza SPL*”), dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito “ANAC”) in data 28 dicembre 2023.

evidenzia che, secondo le informazioni disponibili nella Relazione Annuale - Stato dei servizi 2022 pubblicata da ARERA, la spesa media annua per l'utenza risulta superiore rispetto alla spesa media ponderata sostenuta nel 2022 dall'utenza domestica residente tipo nell'area geografica di riferimento "Sud e Isole" (pari a € 352,5), nonché rispetto alla media ponderata su scala nazionale (pari a € 325,9).

Inoltre, relativamente alla qualità del servizio, la ricognizione illustra genericamente la regolazione ARERA sugli *standard* di qualità e non fornisce indicatori sulla soddisfazione dell'utenza. Tuttavia, dal sito istituzionale ARERA, la qualità tecnica della gestione risulta complessivamente insufficiente per Acquedotto Pugliese S.p.A., essendo carente dal punto di vista delle perdite idriche e non raggiungendo gli obiettivi di qualità in relazione all'adeguatezza della fognatura, allo smaltimento dei fanghi e alla qualità dell'acqua depurata. In proposito, la ricognizione non fornisce chiarimenti né informazioni sulle azioni poste in essere o programmate dal gestore per il raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti da ARERA.

Infine, con riferimento alla durata dell'affidamento, si evidenzia che nonostante la prossima scadenza dell'affidamento (il 31 dicembre 2025), la ricognizione non fornisce informazioni sulla futura modalità di affidamento della gestione del servizio, né sull'eventuale proroga della gestione in capo all'attuale affidatario.

Tuttavia, si evidenzia che dal sito istituzionale del Consiglio Regionale della Regione Puglia risulta in lavorazione un progetto di legge regionale che prevede - al fine di individuare Acquedotto Pugliese S.p.A. come affidataria in house del servizio idrico dal 1° gennaio 2026 al 31 dicembre 2046 - la modifica all'azionariato di Acquedotto Pugliese S.p.A., mediante l'ingresso nel capitale sociale (attualmente detenuto al 100% dalla Regione Puglia) di tutti i Comuni pugliesi e la contestuale istituzione di un Comitato per il controllo analogo congiunto sulla medesima società.

A riguardo, l'Autorità ritiene che la proposta di legge regionale presenti delle criticità concorrenziali, in quanto, nell'individuare essa stessa la forma di gestione del servizio idrico, il soggetto affidatario e la durata dell'affidamento, risulta idonea a escludere *ex ante* il confronto concorrenziale. Infatti, sebbene la scelta del modello gestionale *in house* rientri tra le modalità gestionali ammesse dall'ordinamento, l'esercizio di tale discrezionalità deve pur sempre trovare riscontro nella motivazione degli atti amministrativi che conducono alla scelta del modello di gestione del servizio (nel caso di affidamento *in house*, sia dalla relazione *ex* articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022, sia dalla qualificata motivazione della delibera di affidamento, che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, ai sensi dell'articolo 17 del medesimo decreto).

Detti oneri motivazionali hanno una funzione prodromica alla realizzazione dei principi concorrenziali, in quanto sono finalizzati a evitare che la modalità di affidamento *in house* si estenda oltre gli obiettivi prefissati dal legislatore e senza la preventiva valutazione di elementi economici e qualitativi sulla maggior convenienza di detta modalità di gestione rispetto al ricorso al mercato, tenendo anche conto dei risultati raggiunti in eventuali pregresse gestioni *in house*.

Pertanto, in ragione delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità auspica che codesto Ente si adoperi tempestivamente per far sì che il servizio idrico nel territorio di propria competenza sia espletato con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche, a beneficio degli utenti, anche in vista dei futuri affidamenti che saranno disposti. È questa, del resto, la *ratio* della riforma pro-concorrenziale operata dal d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, dall'articolo 30 che ha stabilito un principio di trasparenza sulle scelte compiute dalle Amministrazioni e sui risultati delle

gestioni, proprio al fine di raggiungere e mantenere quegli obiettivi di universalità, qualità e accessibilità dei servizi che sono alla base della stessa ragion d'essere del servizio pubblico.

Si invita, quindi, codesta Amministrazione a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le criticità sopra rilevate.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**AS1948 - PROVINCIA DI VERONA - RICOGNIZIONE SPL 2023**

Roma, 22 febbraio 2024

Provincia di Verona

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 20 febbraio 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, in merito alla relazione, adottata da codesta Provincia *ex* articolo 30 del decreto legislativo n. 201/2022 (recante il "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*"), contenente la ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati nel territorio di competenza<sup>1</sup>.

In base all'articolo 30, comma 1, del decreto legislativo n. 201/2022, tale ricognizione deve rilevare il concreto andamento di ogni servizio pubblico locale affidato dagli enti competenti dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico e tenendo conto anche degli atti e degli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). La ricognizione deve, altresì, indicare la misura del ricorso agli affidamenti *in house* e gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

Il nuovo decreto legislativo n. 201/2022 ha, dunque, inteso rendere maggiormente trasparenti i risultati delle gestioni dei servizi pubblici locali, affidando agli enti competenti il compito di verificare che le condizioni di offerta del servizio siano sostenibili nel corso del tempo dal punto di vista economico e finanziario e tali da assicurare, anche sotto il profilo qualitativo, la soddisfazione dei bisogni degli utenti.

Dall'analisi della relazione adottata da codesta Provincia e pubblicata sul portale dedicato dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, emergono, con particolare riguardo alla gestione del trasporto pubblico locale (di seguito, "TPL") alcune carenze e criticità rispetto agli elementi di valutazione richiesti dal citato articolo 30, comma 1, del decreto legislativo n. 201/2022.

Preliminarmente occorre osservare che il servizio in questione è gestito in regime di concessione dalla società Azienda Trasporti Verona S.r.l. (di seguito, "ATV"), attualmente partecipata in modo paritario dal Comune di Verona (tramite Azienda Mobilità Trasporti Turismo e Territorio S.p.A., "AMT3 S.p.A.", interamente detenuta dall'ente medesimo) e da FNM S.p.A.. In particolare, secondo quanto riportato nella relazione, il TPL extraurbano nella Provincia di Verona è stato affidato in data 15 luglio 2005, mentre il TPL urbano nei Comuni di Verona e di Legnago è stato affidato,

---

<sup>1</sup> La menzionata relazione è stata pubblicata sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi Pubblici Locali ("*Trasparenza SPL*") dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in data 29 dicembre 2023.

rispettivamente, in data 21 giugno 2001 e 22 giugno 2001. I tre contratti di servizio, prorogati al 31 dicembre 2023, sono stati pubblicati sul portale dedicato dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in data 21 dicembre 2023.

Relativamente a tale scadenza è stato tuttavia possibile appurare che i medesimi contratti sono stati ulteriormente prorogati al 31 dicembre 2026, in virtù dell'articolo 24, comma 5-bis, del decreto-legge n. 4/2022<sup>2</sup> (convertito, con modificazioni, in legge n. 25/2022) e che, in data 11 dicembre 2023, è stato pubblicato in GUUE l'avviso di preinformazione (n. 739259-2023-IT), ai sensi dell'articolo 7 del Regolamento (CE) n. 1370/2007, della gara per il servizio di TPL di linea urbano di Verona e Legnago ed extraurbano veronese, compresa la filovia urbana in corso di realizzazione da parte del Comune di Verona (attraverso la società AMT3 S.p.A.). La data prevista d'inizio del contratto è il 1° gennaio 2027, con durata di ottantaquattro mesi.

Con specifico riferimento alle carenze e criticità contenute nella relazione adottata da codesta Provincia, relativamente alla qualità del servizio risulta che, da fine ottobre 2022, ATV ha iniziato a sospendere corse, principalmente urbane, a causa di una lamentata carenza di autisti (tra dicembre 2019 e maggio 2023 l'organico risulta essersi ridotto di cinquanta unità su seicento), nonché, secondo quanto dichiarato, a causa della congestione del traffico che, soprattutto nell'area metropolitana, in determinate fasce orarie, avrebbe compromesso radicalmente la puntualità del servizio di TPL, anche per l'aumento del traffico privato dopo la pandemia e per i numerosi cantieri aperti.

Inoltre, nella relazione risulta assente, per l'anno 2022, il livello di raggiungimento degli indicatori di qualità previsti nei contratti di servizio, così come qualsivoglia indice di soddisfazione dell'utenza. Relativamente al 2021, si dà invece conto - senza, tuttavia, fornire alcuna evidenza né *benchmark* di riferimento - che gli obiettivi di qualità sono stati integralmente raggiunti per il TPL extraurbano. Per il servizio di TPL urbano, invece, nel Comune di Verona si dichiara uno scostamento sul numero dei controlli a bordo, mentre nel Comune di Legnago si registrano degli scostamenti sulla diffusione e chiarezza delle informazioni, sul reperimento di biglietti e abbonamenti, nonché sulla comodità di interscambio e coincidenze.

Ulteriori carenze riguardano sia i costi del servizio per gli utenti sia gli obblighi previsti nei contratti di servizio che non sono indicati; rispetto a questi ultimi, è tuttavia evidenziato che, a causa della menzionata insufficienza di autisti, ATV ha apportato, dalla fine del 2022, numerose variazioni del servizio, modificando orari e cancellando corse, spesso anche in assenza di preventiva organizzazione.

Alla luce di tutto quanto sopra rilevato, la relazione sulla situazione gestionale del servizio di TPL nei territori di riferimento risulta carente rispetto ai parametri richiesti dall'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, con particolare riguardo: all'adempimento degli obblighi di servizio pubblico in relazione agli impegni assunti nei contratti di servizio; ai livelli raggiunti in termini di qualità del servizio, con riferimento sia agli impegni assunti nei contratti di servizio e sia agli atti e indicatori adottati dalle competenti autorità di regolazione; all'efficienza e all'equilibrio economico-finanziario della gestione. Se, per un verso, le menzionate carenze non consentono una compiuta

---

<sup>2</sup> Recante "Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico."

valutazione sul concreto andamento del servizio di TPL, per altro verso, dall'analisi dei dati prodotti emerge, comunque, un quadro problematico dal punto di vista economico e qualitativo, inidoneo a soddisfare le esigenze degli utenti, ai quali, preme rammentarlo, è assicurata una posizione di centralità nell'organizzazione e nella erogazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022.

Considerando, inoltre, che gli originari contratti di servizio per il TPL nei territori di riferimento sono stati più volte prorogati nel tempo, l'Autorità intende, altresì, rammentare di aver censurato in più occasioni "*l'uso estensivo dello strumento della proroga*"<sup>3</sup> degli affidamenti esistenti anche oltre le già ampie opportunità concesse dal Regolamento (CE) n. 1370/2007<sup>4</sup>. In settori già caratterizzati da una lunga durata degli affidamenti, come quello del TPL, lo strumento della proroga dovrebbe, infatti, essere confinato a situazioni eccezionali, non altrimenti gestibili, in un'ottica di necessità e proporzionalità; in caso contrario, si prolungano nel tempo, ben oltre la durata dei contratti, gestioni inefficienti e vi è il rischio che aziende con una situazione economico-finanziaria compromessa diventino ancora meno appetibili sul mercato.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità auspica che codesta Provincia si adoperi tempestivamente sia per concludere la gara per il servizio di TPL nel territorio di propria competenza nel rispetto delle tempistiche previste (con effettivo inizio della gestione da parte dell'aggiudicatario a far data 1° gennaio 2027), sia per far sì che il medesimo servizio sia espletato con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche, a beneficio degli utenti. È questa, del resto, la *ratio* della riforma pro-concorrenziale operata dal d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, dell'articolo 30 che ha stabilito un principio di trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni proprio per raggiungere e mantenere quegli obiettivi di universalità, qualità e accessibilità dei servizi che sono alla base della stessa ragion d'essere del servizio pubblico.

Si invita pertanto codesta Amministrazione a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le criticità sopra rilevate. La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

<sup>3</sup> Cfr., *ex multis*, AS1920 - Comune di Rieti - Affidamento di vari servizi pubblici locali alla società in house A.S.M. Rieti, in Bollettino n. 41/2023; AS1910 - Roma Capitale - Affidamento servizi di trasporto pubblico locale, in Bollettino n. 35/2023; AS1902 - Regione siciliana - Affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma, in Bollettino n. 30/2023; AS1914 - Regione Calabria - Trasporto pubblico locale su gomma, in Bollettino n. 38/2023; AS1730 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021, in Bollettino n. 13/2021; AS1494 - Regione Basilicata - Prosecuzione servizi di trasporto pubblico locale su gomma, in Bollettino n. 13/2018; IC47 - Condizioni concorrenziali nei mercati del trasporto pubblico locale, in Bollettino n. 20/2016.

<sup>4</sup> In particolare dall'articolo 5, paragrafo 5, che consente l'aggiudicazione diretta dei contratti come provvedimento di emergenza in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione, per un periodo non superiore a due anni.

**AS1949 - COMUNE DI FIRENZE - EROGAZIONE DEL SERVIZIO TAXI**

Roma, 6 marzo 2024

Comune di Firenze

Il 17 novembre 2023 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha inviato una richiesta di informazioni ai comuni di Bologna, Firenze, Genova, Palermo e Torino e alle principali cooperative taxi e piattaforme per la prenotazione dei taxi ivi attive al fine di valutare l'erogazione del servizio taxi in tali contesti.

Per quanto riguarda il Comune di Firenze, dalle informazioni ricevute sono emerse alcune criticità riguardanti la mancanza del monitoraggio del servizio taxi e l'assenza di interlocuzioni tra il Comune e le cooperative taxi ivi attive, che l'Autorità, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 22 della legge n. 287 del 1990, nella riunione del 27 febbraio 2024, ha ritenuto di segnalare.

Le risposte fornite alla richiesta di informazioni hanno, in particolare, evidenziato che nel Comune di Firenze non viene effettuato alcun monitoraggio specifico sull'erogazione del servizio taxi.

Sul punto, si osserva che un controllo attivo ed efficace sulla regolarità del servizio e sul rispetto di turni assegnati a ciascun tassista appare necessario per garantire un adeguato livello di qualità del servizio e per disincentivare comportamenti illeciti che danneggiano gli utenti finali.

Inoltre, il Comune di Firenze ha riferito di non aver richiesto, di recente, informazioni relative all'adeguatezza del servizio taxi alle cooperative attive nel territorio. Simili interlocuzioni, a maggior ragione se supportate da analisi empiriche dei dati sulle richieste in possesso delle cooperative, sono fondamentali per verificare in modo attivo, efficace e tempestivo l'adeguatezza del servizio ed evitare, attraverso interventi correttivi, che si possano creare situazioni di carenza dell'offerta rispetto alla domanda con conseguenti gravi disagi per l'utenza finale.

Di contro, si esprime apprezzamento in merito ad alcune misure implementate da codesto Comune per aumentare la qualità e l'efficienza del servizio: si tratta a tutti gli effetti di misure che potrebbero essere replicate in quei comuni che ancora non le prevedono, ipoteticamente anche dopo un confronto con le parti in causa e un iniziale periodo di sperimentazione.

A Firenze, per esempio, i tassisti possono svolgere i propri servizi con più flessibilità nei periodi di maggior domanda, potendo decidere di lavorare in turni diversi o più prolungati rispetto a quelli prestabiliti. Fermo restando un obbligo di servizio minimo garantito per ciascuna ora del giorno e la necessità di garantire le tutele in materia di lavoro, simili iniziative mirano a favorire una maggiore flessibilità nella disciplina delle turnazioni dei taxi, evitando così che regolamentazioni troppo rigide possano *“essere di ostacolo all'instaurazione di un efficace confronto concorrenziale impedendo agli operatori di competere sul prezzo o sulla qualità del servizio reso”*, come già in passato

segnalato dall’Autorità<sup>1</sup>. Altre iniziative sono risultate efficaci per incrementare la flessibilità del servizio taxi, soprattutto nei periodi di maggior afflusso turistico. Per fronteggiare prevedibili aumenti temporanei della domanda, l’amministrazione comunale di Firenze può inoltre rilasciare autorizzazioni temporanee, la cui durata è stabilita di volta in volta in base alle necessità. Infine, si sottolinea positivamente la presenza del c.d. *taxi sharing* (o taxi multiplo), che ha lo scopo di soddisfare il trasporto contemporaneo di un maggior numero di utenti diretti nella stessa zona, ad un costo *pro-capite* inferiore; la prestazione del *taxi sharing* è obbligatoria in presenza di almeno tre utenti diretti nella stessa zona di destinazione.

In conclusione, con la presente segnalazione l’Autorità, richiamando quanto già evidenziato in precedenti interventi di *advocacy*<sup>2</sup> intende sollecitare il Comune di Firenze ad adottare iniziative concrete per monitorare regolarmente il servizio taxi, anche tramite una costante richiesta di informazioni e dati alle principali cooperative taxi attive nel territorio.

Inoltre, l’Autorità auspica, infine, che codesto Comune tenga adeguatamente in considerazione le potenziali criticità relative alla scarsità di offerta del servizio taxi adibito al trasporto dei disabili gravi. Ai sensi dell’art. 14, comma 2, della legge n. 21 del 1992, che disciplina l’attività di trasporto mediante taxi, nei propri regolamenti i comuni “*dettano norme per stabilire specifiche condizioni di servizio per il trasporto di soggetti portatori di handicap, nonché il numero e il tipo di veicoli già esistenti da attrezzare anche al trasporto di soggetti portatori di handicap di particolare gravità*”. In merito a tale profilo, l’Autorità invita codesto Comune a tenere in considerazione, nell’ambito della valutazione sull’adeguatezza dell’offerta, anche il numero di licenze taxi rilasciate a vetture in grado di soddisfare le condizioni di servizio per il trasporto di soggetti portatori di handicap di particolare gravità, in modo da rendere l’offerta del servizio adeguata a soddisfare anche tali esigenze di mobilità.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

<sup>1</sup> Cfr. AS942 del 25 febbraio 2012 “*Comune di Roma –turnazioni per il servizio taxi*”. Si veda anche AS277 del 26 febbraio 2004 “*Distorsioni della concorrenza nel mercato del servizio taxi*”.

<sup>2</sup> Cfr., a titolo di esempio, AS277 del 3 marzo 2004, *Distorsioni della concorrenza nel mercato del servizio taxi*, in Boll. n. 9/2004; AS1354 del 10 marzo 2017, *Riforma del settore della mobilità non di linea*, in Boll. n. 9/2017; AS1921 del 3 novembre 2023, *Regolamentazione licenze taxi*, in Boll. n. 42/2023.

**AS1950 - COMUNE DI PALERMO - EROGAZIONE DEL SERVIZIO TAXI**

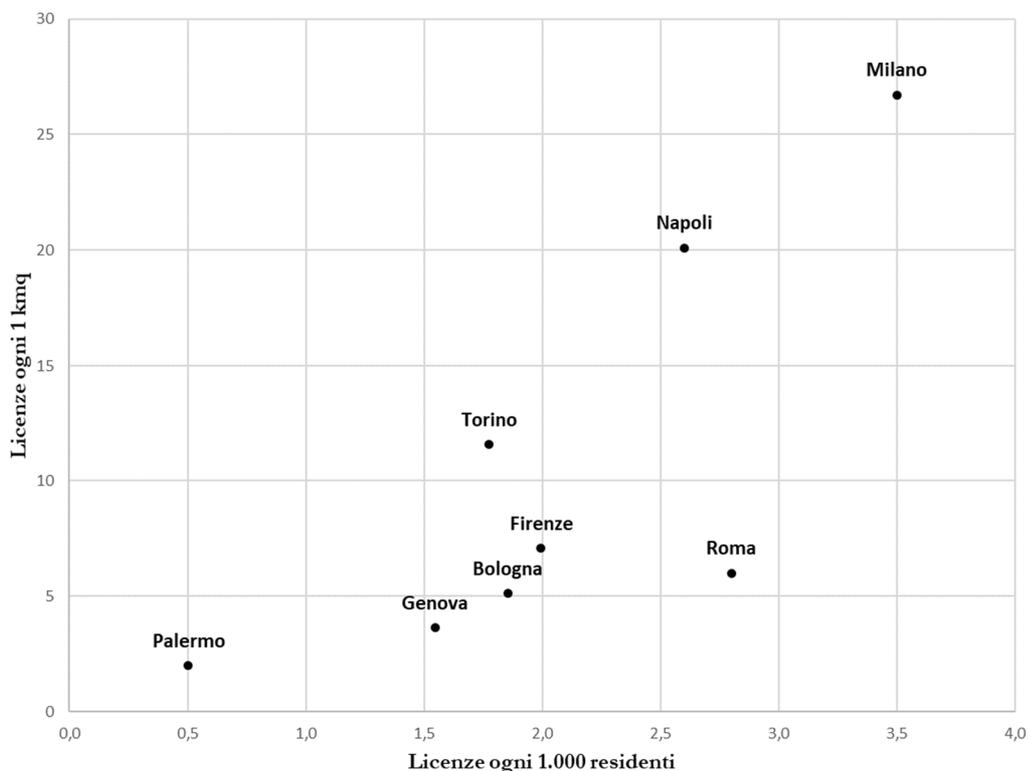
Roma, 6 marzo 2024

Comune di Palermo

Il 17 novembre 2023 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha inviato una richiesta di informazioni ai comuni di Bologna, Firenze, Genova, Palermo e Torino e alle principali cooperative taxi e piattaforme per la prenotazione dei taxi ivi attive al fine di valutare l'erogazione del servizio taxi in tali contesti.

Per quanto riguarda il Comune di Palermo, dall'analisi dei dati e delle informazioni ricevute è emersa una situazione di significativa incapacità dell'offerta di far fronte alla domanda i servizi taxi. L'Autorità, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 22 della legge n. 287 del 1990, nella riunione del 27 febbraio 2024, ha ritenuto di segnalare tale situazione e di svolgere alcune considerazioni in merito ai turni del servizio taxi e al monitoraggio sulla qualità e adeguatezza del servizio stesso.

L'analisi delle richieste taxi nel Comune di Palermo mostra che quest'ultime, negli ultimi 12 mesi, sono cresciute in maniera più che proporzionale rispetto alle richieste che le cooperative e le *app* riescono a soddisfare. I dati forniti da Cooperativa Taxi Trinacria, Uber e FREENOW (già MyTaxi) mostrano che, complessivamente, tra giugno e ottobre 2023 la percentuale media di richieste inevase è risultata sempre compresa tra circa il 30% ed il 40%: si tratta di corse taxi che avrebbero potuto essere effettuate qualora ci fossero state vetture taxi disponibili per soddisfarle. Un efficientamento del servizio taxi, anche tramite il rilascio di nuove licenze, potrebbe riallineare il livello dell'offerta su quello della domanda, incrementando il numero di corse evase dalle cooperative e dalle *app*. Nel comune sono infatti attualmente attive 319 licenze taxi: si tratta di circa 1 licenza ogni 2.000 residenti e 2 licenze ogni 1 kmq, *i.e.* la situazione più problematica tra i comuni oggetto di analisi (Figura 1).

**Figura 1: Licenze ogni 1.000 residenti e ogni 1 kmq**

Fonte: elaborazioni AGCM su dati forniti dai comuni di Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma e Torino e su dati Istat

Nel Comune di Palermo manca, in secondo luogo, una disciplina dei turni di servizio che garantisca un'efficiente e libera allocazione dei taxi nelle varie fasce della giornata e un numero minimo di vetture operative in ciascuna ora del giorno. Inoltre, non è previsto un monitoraggio specifico del servizio: un monitoraggio attivo ed efficace da parte degli organi stabiliti dalle amministrazioni comunali sulla regolarità del servizio taxi ed il rispetto delle regolamentazioni sui turni assegnati a ciascun tassista tutela *in primis* i tassisti stessi, disincentivando comportamenti illeciti.

Infine, il Comune di Palermo ha riferito di non aver richiesto, di recente, informazioni relative all'adeguatezza del servizio taxi alle cooperative e *app* attive nel territorio. Simili interlocuzioni, a maggior ragione se supportate da analisi empiriche dei dati sulle richieste in possesso delle cooperative e *app*, sono fondamentali per mantenere un monitoraggio attivo ed efficace sull'adeguatezza del servizio ed evitare che si possano proporre situazioni di carenza dell'offerta e conseguenti gravi disagi per l'utenza finale.

Con la presente segnalazione l'Autorità, richiamando quanto già evidenziato in precedenti interventi di *advocacy*<sup>1</sup> intende sollecitare il Comune di Palermo ad adottare iniziative concrete per garantire

<sup>1</sup> Cfr., a titolo di esempio, AS277 del 3 marzo 2004, *Distorsioni della concorrenza nel mercato del servizio taxi*, in Boll. n. 9/2004; AS1354 del 10 marzo 2017, *Riforma del settore della mobilità non di linea*, in Boll. n. 9/2017; AS1921 del 3 novembre 2023, *Regolamentazione licenze taxi*, in Boll. n. 42/2023.

il corretto funzionamento del mercato del servizio taxi e migliorarne la qualità, verificando costantemente l'adeguatezza del servizio rispetto alla domanda e, se necessario, attivando le procedure per il rilascio di nuove licenze, permanenti e/o temporanee.

Inoltre, l'Autorità auspica che codesto Comune tenga adeguatamente in considerazione le potenziali criticità relative alla scarsità di offerta del servizio taxi adibito al trasporto dei disabili gravi. Ai sensi dell'art. 14, comma 2, della legge n. 21 del 1992, che disciplina l'attività di trasporto mediante taxi, nei propri regolamenti i comuni *“dettano norme per stabilire specifiche condizioni di servizio per il trasporto di soggetti portatori di handicap, nonché il numero e il tipo di veicoli già esistenti da attrezzare anche al trasporto di soggetti portatori di handicap di particolare gravità”*. In merito a tale profilo, l'Autorità invita codesto Comune a tenere in considerazione, nell'ambito della valutazione sull'adeguatezza dell'offerta, anche il numero di licenze taxi rilasciate a vetture in grado di soddisfare le condizioni di servizio per il trasporto di soggetti portatori di handicap di particolare gravità, in modo da rendere l'offerta del servizio adeguata a soddisfare anche tali esigenze di mobilità.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

## PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

### PS12573 - CENTRO DI MEDICINA-APPLICAZIONE DI COSTI AGGIUNTIVI

*Provvedimento n. 31087*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 20 febbraio 2024;

SENTITA la Relatrice Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni (di seguito, "Codice del Consumo");

VISTO il "*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*" (di seguito, "Regolamento"), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411;

VISTA la comunicazione del 25 ottobre 2023, con cui è stato avviato il procedimento PS12573 nei confronti della società Centro di Medicina S.p.A.;

VISTI gli atti del procedimento;

### I. LE PARTI

1. Centro di Medicina S.p.A. in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lettera b), del Codice del Consumo (di seguito anche "Centro di Medicina" o "Professionista" o "Società").

La Società svolge la propria attività nel settore sanitario, occupandosi prevalentemente dell'approntamento e della gestione di strutture e di servizi nel campo delle attività sanitarie, in varie sedi distribuite tra Veneto, Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna.

2. Una consumatrice, in qualità di segnalante (di seguito "Segnalante").

### II. LA PRATICA COMMERCIALE OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

3. Il procedimento concerne i comportamenti posti in essere dal Professionista, consistenti in:

A) applicazione, in una prima fase, di una commissione ulteriore rispetto all'effettivo importo della prestazione medica erogata presso le proprie sedi, per i pagamenti effettuati con carta di credito/debito, qualificandola come "*spese bancarie/POS*", in possibile violazione dell'art. 62 del Codice del Consumo;

B) a partire dal 12 settembre 2022 e sino al 22 aprile 2023, l'applicazione di una commissione, aggiuntiva rispetto al prezzo della prestazione sanitaria erogata, indicandola in fattura come "*maggiorazione per incremento dei costi energetici*" e, successivamente, di una commissione qualificata come "*spese di segreteria*", senza fornire adeguata informativa al consumatore, in possibile violazione degli articoli 20, comma 2, 21 e 22 del Codice del Consumo.

### III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

#### III.1. L'iter del procedimento

4. Sulla base delle informazioni acquisite ai fini dell'applicazione del Codice del Consumo e, in particolare, delle segnalazioni pervenute in data 6 aprile 2023<sup>1</sup> e 2 ottobre 2023<sup>2</sup>, nonché della documentazione trasmessa dalla Società<sup>3</sup> in risposta alla richiesta di informazioni formulata dall'Autorità in data 4 luglio 2023<sup>4</sup>, il 25 ottobre 2023<sup>5</sup>, è stato comunicato a Centro di Medicina S.p.A. l'avvio del procedimento istruttorio PS/12573, volto a verificare la sussistenza di condotte in possibile violazione degli articoli 20, comma 2, 21 e 22 e 62 del Codice del Consumo.

5. In data 10 novembre 2023<sup>6</sup>, la Segnalante ha presentato istanza di partecipazione, che è stata accolta dall'Autorità con provvedimento del 28 novembre 2023<sup>7</sup> e comunicata, nella medesima data, al Professionista<sup>8</sup>.

6. In data 14 novembre 2023<sup>9</sup>, il Professionista ha depositato la propria memoria.

7. In data 11 gennaio 2024<sup>10</sup>, è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento.

8. In data 22 gennaio 2024, è pervenuta la memoria conclusiva della Segnalante<sup>11</sup>.

9. In data 31 gennaio 2024, il Professionista ha trasmesso istanze di accesso agli atti e di proroga del termine per la presentazione di memorie conclusiva e documenti<sup>12</sup>, accolte con comunicazione inviata nella medesima data<sup>13</sup>.

10. In data 2 febbraio 2024<sup>14</sup>, il Professionista ha depositato la propria memoria conclusiva.

#### III.2. Le evidenze acquisite

11. In relazione alla condotta *sub A*) il Professionista ha dichiarato che la commissione per il pagamento con strumenti elettronici è cessata alla data del 1° gennaio 2014<sup>15</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. Doc. 1 dell'Indice del Fascicolo (Segnalazione del 6/04/2023, prot. n. 35130).

<sup>2</sup> Cfr. Doc. 4 dell'Indice del Fascicolo (Segnalazione del 2/10/2023, prot. n. 78578).

<sup>3</sup> Cfr. Doc. 3 dell'Indice del Fascicolo (Riscontro alla richiesta di informazioni del 27/07/2023, prot. n. 64133).

<sup>4</sup> Cfr. Doc. 2 dell'Indice del Fascicolo (Richiesta di informazioni del 4/07/2023, prot. n. 58079).

<sup>5</sup> Cfr. Doc. 5 dell'Indice del Fascicolo (Comunicazione di avvio del procedimento del 25/10/2023, prot. n. 86666).

<sup>6</sup> Cfr. Doc. 8 dell'Indice del Fascicolo (Istanza di partecipazione al procedimento del 10/11/2023, prot. n. 91815).

<sup>7</sup> Cfr. Doc. 10 dell'Indice del Fascicolo (Comunicazione al segnalante esito istanza di partecipazione al procedimento del 28/11/2023, prot. n. 98974).

<sup>8</sup> Cfr. Doc. 11 dell'Indice del Fascicolo (Comunicazione al Professionista ammissione segnalante al procedimento del 28/11/2023, prot. n. 99051).

<sup>9</sup> Cfr. Doc. 9 dell'Indice del Fascicolo (Memoria di parte del 14/11/2023, prot. n. 92693).

<sup>10</sup> Cfr. Doc. 12 dell'Indice del Fascicolo (Comunicazione termine chiusura fase istruttoria dell'11/01/2024, prot. n. 11960) e Doc. n. 13 dell'Indice del Fascicolo (Comunicazione termine chiusura fase istruttoria dell'11/01/2024, prot. n. 12034).

<sup>11</sup> Cfr. Doc. 14 dell'Indice del Fascicolo (Memoria conclusiva del 22/01/2024, prot. n. 14647).

<sup>12</sup> Cfr. Doc. 15 dell'Indice del Fascicolo (Istanze di accesso agli atti e di proroga del termine del 31/01/2024, prot. n. 17174).

<sup>13</sup> Cfr. Doc. 16 dell'Indice del Fascicolo (Comunicazione esito istanza accesso e proroga termine deposito memorie conclusionali del 31/01/2024, prot. n. 17675).

<sup>14</sup> Cfr. Doc. 17 dell'Indice del Fascicolo (Memoria conclusiva del 02/02/2024, prot. n. 18312).

<sup>15</sup> Cfr. Doc. 9, cit.

**12.** Con riferimento alla condotta *sub B*), la Società ha dichiarato di aver applicato la commissione denominata “maggiorazione per incremento dei costi energetici” dal 12 settembre 2022 al 23 aprile 2023, mentre quella qualificata come “spese di segreteria”, dal 26 aprile 2023 e fino al 1° febbraio 2024<sup>16</sup>.

**13.** In particolare, il Professionista ha rappresentato che la “maggiorazione per incremento dei costi energetici” era così suddivisa:

- euro 3 per le prestazioni di importo compreso tra euro 20 ed euro 250;
- euro 5 per le prestazioni di importo compreso tra euro 251 ed euro 1.000;
- euro 10 per le prestazioni di importo superiore ad euro 1.000<sup>17</sup>.

**14.** La commissione denominata “spese di segreteria” è stata, invece, stabilita in misura fissa pari ad euro 3, a prescindere dal valore della prestazione<sup>18</sup>.

**15.** In relazione alle modalità di comunicazione ai consumatori degli incrementi in questione, Centro di Medicina ha dichiarato di aver informato i consumatori dell’applicazione delle predette commissioni “maggiorazione per incremento dei costi energetici” e “spese di segreteria” attraverso l’impiego di cartelli informativi posti agli ingressi e al banco accettazione delle strutture che applicavano il sovrapprezzo.

**16.** Con riferimento a tale circostanza, dalla documentazione agli atti è emerso che la decisione di applicare la maggiorazione per incremento dei costi energetici è stata assunta dal Professionista il giorno 8 settembre 2022 e che, nella medesima data, è stata fornita comunicazione, a tutte le strutture di: (i) applicare la suddetta maggiorazione per tutte le prestazioni sanitarie di importo superiore a 20 euro, a partire dal 12 settembre 2022 e (ii) fornire adeguata informativa ai consumatori mediante l’affissione di specifici cartelli con la seguente dicitura “*avvisiamo i gentili pazienti che dalla data del 12 settembre 2022, il Cdm applicherà, per far fronte ai maggiori costi energetici, un importo aggiuntivo sulle fatture emesse*”<sup>19</sup>.

**17.** La circostanza della presenza di cartelli informativi è confermata da alcune recensioni di clienti presenti sul *web*<sup>20</sup>.

**18.** Anche per la maggiorazione inerente alle spese di segreteria, il Professionista ha prodotto gli avvisi affissi presso le strutture, i quali riportano la seguente dicitura: “*Avvisiamo i gentili pazienti che dalla data 26 aprile 2023 il Centro di Medicina applicherà, per spese di segreteria, un importo aggiuntivo sulle fatture emesse di €3.*”<sup>21</sup>

**19.** Con specifico riferimento a quanto denunciato da un segnalante in merito alla omessa informativa della commissione per incremento dei costi energetici in occasione della prenotazione telefonica della prestazione sanitaria, con il deposito della memoria conclusiva il Professionista ha

---

<sup>16</sup> Cfr. Doc. 9, cit. e Doc. 17, cit.

<sup>17</sup> Cfr. Doc. 9, cit.

<sup>18</sup> Cfr. Doc. 9, cit.

<sup>19</sup> Cfr. Doc. 17, cit., pag. 1 e relativo all. n. 16.

<sup>20</sup> Cfr. Doc. 1, cit. all. n. 3.

<sup>21</sup> Cfr. Doc. 9, cit.

dimostrato che la prenotazione in questione è avvenuta in data anteriore all'8 settembre 2022 e, quindi, in un'epoca in cui non era prevista l'applicazione di detta maggiorazione<sup>22</sup>.

#### IV. LE ARGOMENTAZIONI DIFENSIVE DEL PROFESSIONISTA

**20.** Il Professionista, pur confermando l'applicazione delle commissioni oggetto di contestazione, ha rilevato la liceità delle proprie condotte.

**21.** In particolare, con riferimento alla quantificazione della commissione per incremento dei costi energetici, la Società ha evidenziato di aver considerato il contratto in essere con il proprio fornitore di energia e gas ed il quadro di forte incertezza sull'andamento futuro dei costi di tali utenze, affermando di aver sospeso l'applicazione della stessa al rientro degli aumenti dei costi per elettricità/gas.

**22.** La Società rileva, inoltre, come a fronte di un numero di pazienti particolarmente elevato nel periodo compreso tra settembre 2022 e aprile 2023 *“solo 10 pazienti a mezzo social si sono lamentati del supplemento per le spese energetiche [...] e la lamentela non riguarda la mancata o incompleta informazione di tale maggiorazione, ma la maggiorazione in sé”*<sup>23</sup>. Inoltre, relativamente al post presente *online*, in cui veniva segnalata la difformità tra quanto comunicato telefonicamente e l'importo pagato per la prestazione, la Società ha sostenuto che, anche in tal caso, occorre verificare se la data di prenotazione sia anteriore o meno all'8 settembre 2022 (data in cui il Professionista ha deciso di richiedere la maggiorazione)<sup>24</sup>.

**23.** Relativamente, invece, alla maggiorazione qualificata come “spese di segreteria”, il Professionista ha chiarito di aver deciso di esporre in fattura tali costi per *“fini statistici/finanziari interni”*<sup>25</sup>, prima di procedere all'aggiornamento dei listini. In tal modo, infatti, l'amministrazione attraverso dei *“dati certi flussi di cassa”* mensili, avrebbe avuto contezza degli importi, provenienti da ciascuna delle oltre 40 strutture sanitarie/poliambulatori di proprietà di Centro di Medicina S.p.A. (situati in Veneto, Friuli Venezia Giulia, Lombardia ed Emilia Romagna), che concorrono *pro quota* a remunerare la spesa per lo svolgimento dei servizi amministrativi accentrati, resi dalle sedi di Conegliano e Treviso.

**24.** Pertanto, il Professionista ha precisato che tale importo non era teso al recupero di commissioni di incasso o altre spese inerenti all'uso di strumenti di pagamento e che, a seguito dell'aggiornamento delle tariffe, tale voce è scomparsa dalle fatture<sup>26</sup>.

#### V. VALUTAZIONI CONCLUSIVA

**25.** Il procedimento in esame concerne la possibile illiceità delle condotte poste in essere da Centro di Medicina, consistenti nell'applicazione di una commissione aggiuntiva per l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici in possibile violazione dell'art. 62 del Codice del Consumo (pratica *sub A*) e nell'omessa, parziale o incompleta informazione resa al consumatore circa l'applicazione di

---

<sup>22</sup> Cfr. Doc. 17, cit., all. n. 3.

<sup>23</sup> Cfr. Doc. 17, cit. pag. 2.

<sup>24</sup> Cfr. Doc. 17, cit.

<sup>25</sup> Cfr. Doc. 17, cit., pag. 2.

<sup>26</sup> Cfr. Doc. 17, cit., pag. 3.

maggiorazioni di prezzo, diversamente denominate, alla prestazione offerta dal Professionista, in possibile violazione degli articoli 20, comma 2, 21 e 22 del Codice del Consumo (pratica *sub B*).

**26.** Con riferimento alla pratica *sub A*) del paragrafo II del presente provvedimento, la Società ha dichiarato di non aver più applicato tale sovrapprezzo a far data dal 1° gennaio 2014. Al riguardo, dalle risultanze in atti non sono emersi elementi idonei a dimostrare che la condotta in questione sia continuata anche in un periodo successivo al 1° gennaio 2014 e, quindi, la condotta risulta cessata in una data antecedente all'entrata in vigore della normativa relativa al *credit card surcharge* di cui al Decreto Legislativo 21 febbraio 2014, n. 21, di recepimento della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori (c.d. *Consumer rights*).

**27.** In relazione alla pratica *sub B*) del paragrafo II del presente provvedimento, allo stato, non risultano agli atti adeguate evidenze dell'omissione o inadeguatezza delle informazioni rese al consumatore dal Professionista in merito alle commissioni oggetto di contestazione<sup>27</sup>.

**28.** Risulta, infatti, provato dal Professionista e confermato da recensioni presenti *online* che, ai fini di una comunicazione generalizzata ai propri clienti in merito alle maggiorazioni per incrementi dei costi energetici e per spese di segreteria, la Società ha affisso nelle proprie strutture sanitarie appositi avvisi.

**29.** Inoltre, non sono presenti allo stato elementi sufficienti a provare una possibile omissione informativa in occasione delle prenotazioni telefoniche delle prestazioni sanitarie.

**30.** Dalla documentazione prodotta dal Professionista emerge, infatti, che la scelta di applicare la maggiorazione sui costi energetici ha impattato solamente sulle prenotazioni effettuate in una data successiva al 12 settembre 2022.

**31.** Inoltre, con riferimento all'applicazione della maggiorazione denominata "spese di segreteria", non risultano segnalazioni relative a omissioni informative su tale costo aggiuntivo in occasione delle prenotazioni telefoniche delle prestazioni sanitarie e, sul punto, il Professionista ha dichiarato che a seguito dell'aggiornamento dei listini prezzi tale commissione non è più applicata<sup>28</sup>.

RITENUTO, pertanto, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale *sub A*) non presenti, allo stato, elementi sufficienti ad integrare una violazione dell'art. 62 del Codice del Consumo, non risultando, allo stato, provato che il Professionista abbia applicato una commissione per l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici in data posteriore al 1° gennaio 2014, e dunque in vigenza della normativa relativa al *credit card surcharge* di cui al Decreto Legislativo 21 febbraio 2014, n. 21, di recepimento della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori (c.d. *Consumer rights*);

RITENUTO, pertanto, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale *sub B*) non presenti, allo stato, elementi sufficienti ad integrare una violazione degli articoli 20, comma 2, 21 e 22 del Codice del Consumo, non risultando, provato che il Professionista, relativamente alle prenotazioni effettuate in data successiva al 12 settembre 2022, abbia omesso, fornito parzialmente o in modo inesatto informazioni al consumatore sull'applicazione di una commissione aggiuntiva, diversamente denominata, rispetto al prezzo della prestazione sanitaria erogata,

---

<sup>27</sup> Cfr. Doc. 1, cit., all. 1 ed all. 3 e Doc. 4, cit..

<sup>28</sup> Cfr. Doc. 17, cit.

---

**DELIBERA**

che in relazione alle pratiche commerciali descritte al punto II, *sub* A) e B), del presente provvedimento, poste in essere dalla società Centro di Medicina S.p.A., non sussistono, allo stato, elementi sufficienti ad integrare una violazione dell'art. 62 e degli articoli 20, comma 2, 21 e 22 del Codice del Consumo.

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

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'art. 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'art. 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 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 SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**PS12700 – MÉTIS-SOLLECITI DI PAGAMENTO**

*Avviso di avvio di procedimento istruttorio*

**AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO**

Informativa di avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, del Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie (di seguito, "Regolamento"), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411, in relazione al procedimento **PS12700**.

**AVVISO**

La pubblicazione del presente avviso, seguito dalla comunicazione di avvio del procedimento, sul Bollettino settimanale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, viene effettuata ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 19, comma 2, del Regolamento, atteso l'esito infruttuoso del tentativo di trasmissione della comunicazione di avvio, operato in data 23 gennaio 2024, protocollo n. 15055, tramite notifica diretta mediante il sistema postale. Per qualsiasi comunicazione indirizzata all'Autorità, relativa al caso in questione, si prega di citare il Dipartimento Tutela del Consumatore 1 - Direzione Piattaforme Digitali e Comunicazioni, e il riferimento **PS12700**.

\*\*\*

**PS12700 – MÉTIS-SOLLECITI DI PAGAMENTO**

*Comunicazione di avvio di procedimento istruttorio*

**Oggetto:** Comunicazione di **avvio del procedimento** ai sensi dell'art. 27, comma 3, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo), nonché ai sensi dell'art. 6 del "*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*" (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015 e contestuale **richiesta di informazioni** ai sensi dell'art. 12, comma 1, del Regolamento.

**I. La Parte**

1. Métis B.V. (o Metis B.V., nel prosieguo anche "Metis" o "Professionista") in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lett. b), del Codice del Consumo. La società, con sede legale ad Andelst (Paesi Bassi) – ma che, nella corrispondenza e nel proprio sito web, dichiara altresì di aver sede a Maastricht – offre, anche tramite il sito internet <https://by-metis.it>, il servizio di predisposizione e invio di lettere – c.d. di "disdetta" – per cessare rapporti contrattuali di durata (abbonamenti o utenze) ovvero rapporti con associazioni.

## II. La pratica commerciale

2. A partire da luglio 2023 numerosi consumatori e l'associazione Altroconsumo hanno trasmesso richieste di intervento riguardanti un soggetto denominato "Métis B.V." o "Metis B.V." e/o il brand "byMétis" (nel prosieguo, "Métis" o il "Professionista"). I segnalanti riferiscono che Métis avrebbe inviato loro comunicazioni per richiedere insistentemente il pagamento di somme di denaro a fronte della asserita fornitura di un servizio. Tale servizio consisterebbe nella predisposizione e invio di lettere – c.d. di "disdetta" – per cessare rapporti contrattuali (abbonamenti o utenze) di durata ovvero rapporti con associazioni. I solleciti di pagamento sarebbero corredati dalla richiesta ai consumatori di ulteriori somme ("costo di riscossione" o "spesa di incasso") e dalla minaccia, in caso di mancato pagamento, di addebito di ulteriori elevate spese relative alla gestione del recupero dei crediti asseritamente vantati.

3. Dalle segnalazioni pervenute emerge che le richieste e i ripetuti solleciti (anche aventi cadenza settimanale) che Métis trasmetterebbe, per posta elettronica o cartacea o via sms, sono spesso redatti in un italiano non intellegibile ed hanno ad oggetto il pagamento di somme di denaro. Il Professionista motiva i propri solleciti rappresentando di aver agito per conto del consumatore al fine di cessare rapporti contrattuali di durata, intercorrenti con professionisti terzi o associazioni. Nello specifico, Métis chiede ai consumatori un corrispettivo per aver predisposto e inviato a tali terzi una lettera per l'esercizio del diritto di recesso/disdetta.

4. Al corrispettivo richiesto per l'asserito servizio – cifra ricompresa, a seconda delle segnalazioni, tra i 30 e i 40 euro – viene aggiunta un'ulteriore somma – nell'ordine di 4-10 euro – dovuta a titolo di "spesa di incasso"/"costo di riscossione" per non aver il consumatore saldato il dovuto a prima/precedente richiesta. Nelle medesime comunicazioni Métis paventa, in caso di mancato pagamento, anche l'addebito di elevati costi ulteriori – nella misura di diverse centinaia di euro – per la gestione del recupero dei presunti crediti. Dalle segnalazioni emerge come tale comunicazione sia percepita dai consumatori come minaccia di avvio di un'azione legale. Il Professionista intima il pagamento di tali somme entro un termine breve e comunque più ristretto rispetto a quello indicato nei "Termini e condizioni" del sito by-metis.it<sup>1</sup>.

5. Nelle missive viene indicato un IBAN per il pagamento di tali somme ed è presente un "QR Code": inquadrandolo si viene reindirizzati a una pagina di pagamento<sup>2</sup>, nella quale però non sempre è possibile pagare a Métis la somma richiesta nei solleciti, essendo pre-selezionata una somma più elevata, senza possibilità di modificare tale campo indicando una cifra diversa: infatti, anche se le

---

<sup>1</sup> A seconda della documentazione agli atti, 6, 7 o 10 giorni dalla ricezione della comunicazione. E ciò malgrado nei "Termini e condizioni" di by-metis.it sia indicato che i) "[...]Il prezzo è dovuto entro 14 giorni dalla ricezione della fattura" e ii) "se il cliente non adempie alle sue obbligazioni di pagamento entro tale termine [n.d.r.: 14 gg dalla ricezione della fattura], dovrà pagare gli interessi legali sul saldo dovuto dopo esser stato informato da Bymetis.de (sic!) del ritardo di pagamento e dopo che Bymetis.de avrà concesso al proprio cliente un periodo di 14 giorni per adempiere ai propri obblighi di pagamento".

<sup>2</sup> "payment.bymetis.it", che a sua volta reindirizza automaticamente alla pagina [https://www.mollie.com/checkout/\[...\]](https://www.mollie.com/checkout/[...]), gestita da un fornitore di servizi di pagamenti online olandese (Mollie B.V.).

richieste di pagamento di cui alle missive hanno ad oggetto cifre ricomprese tra i 30 e i 40 euro, tramite il QR Code sarebbe possibile versare solamente un importo pari a 70 euro.

**6.** Nella maggior parte dei casi, i consumatori riferiscono di non aver mai richiesto a Métis di fornire loro i propri servizi. Talora hanno specificato di aver provveduto autonomamente a esercitare il diritto di recesso o a comunicare la disdetta, rivolgendosi direttamente al proprio fornitore di servizi. In altri, di non aver proprio voluto esercitare il diritto di recesso nei confronti della propria controparte; in altri ancora, hanno dichiarato di non essere nemmeno mai stati titolari di uno dei contratti in relazione ai quali Métis sostiene di aver esercitato per loro conto il diritto di recesso. Nelle ipotesi in cui i consumatori non si sono rivolti a Métis, molti segnalanti si domandano come il Professionista sia entrato in possesso dei dati (sia personali, sia relativi a eventuali abbonamenti in corso) utilizzati per formulare e trasmettere loro le richieste di pagamento.

**7.** Infine, le residue segnalazioni riferiscono che i consumatori avrebbero utilizzato “involontariamente” i servizi offerti da Métis sul proprio sito, ritenendo tuttavia, erroneamente, di interfacciarsi direttamente con la propria controparte contrattuale o con soggetto ad essa correlata, come se Métis fosse in grado a livello informatico di insinuarsi nella pagina web aperta dall’utente per recedere autonomamente dai contratti.

**8.** I segnalanti riferiscono altresì che il sito di Métis apparirebbe tra i primi risultati di ricerche effettuate sul web aventi a oggetto, per esempio, “*come recedere da* [nome del servizio]”, nonché in banner pubblicitari, sempre a seguito di ricerche analoghe a quelle appena cennate.

**9.** Nelle varie comunicazioni trasmesse ai consumatori, il Professionista non sembra fornire evidenze circa l’effettivo invio delle “lettere di disdetta” per il quale chiede il pagamento. Ove, poi, i consumatori si siano rivolti al proprio fornitore di servizi per ricevere informazioni sulle disdette, quest’ultimo ha negato di aver ricevuto una richiesta di recesso da parte di Métis.

**10.** L’associazione Altroconsumo, in qualità di destinataria di lettere di recesso dall’abbonamento alla propria rivista “Altroconsumo Finanza”, ha riferito di averle ricevute, tuttavia specificando che: i) non sono firmate dagli intestatari dei contratti oggetto di disdetta; ii) non sono accompagnate da copia di un documento di identità dei medesimi; iii) vengono inviate all’interno di plichi contenenti numerose lettere asseritamente redatte “per conto” di altrettanti consumatori; iv) vengono trasmesse a “Altroconsumo Finanza” (nome della rivista) e non alla persona giuridica cui la testata è riconducibile e, soprattutto, v) molti dei consumatori per conto dei quali è stata inviata la lettera di disdetta non risultano effettivamente abbonati alla rivista.

**11.** Il Professionista ha replicato ai consumatori che contestano la legittimità delle richieste di pagamento di non poter accogliere tali reclami in quanto l’onerosità del servizio sarebbe chiara, le tariffe trasparenti e sarebbe stata resa informativa circa l’impossibilità di recedere dal “contratto” con Métis, dovendo il consumatore barrare obbligatoriamente una casella che implica la rinuncia al

diritto di recesso per consentire l'esecuzione del contratto prima del decorso del termine per l'esercizio del medesimo diritto<sup>3</sup>: Métis ha quindi insistito per l'adempimento.

12. Nel proprio sito internet in lingua italiana, Métis prospetta un servizio per “*cancella[re] tutte le tue sottoscrizioni oggi stesso*” tramite l'invio “*in modo semplice e veloce (di) comunicazioni di disdetta per tutte le tue sottoscrizioni*”. È presente una “barra” per ricercare il servizio per il quale si intende chiedere la cancellazione/disdetta; nel caso il servizio non fosse già censito, viene prospettata la possibilità di interloquire con Métis via email. In calce alla barra di ricerca è presente il claim “*Ogni giorno elaboriamo centinaia di disdette per i clienti di by-metis.it. Invia la tua richiesta di disdetta in modo semplice, sicuro e veloce per soli 30 euro!*”.

13. Dopo aver selezionato il servizio per il quale si richiederebbe al Professionista di inviare la lettera di disdetta, l'utente è invitato a compilare un form con i propri dati personali ed eventuale indicazione del motivo per cui desidera recedere, così da permettere a Métis di elaborare la comunicazione di recesso/disdetta da inviare direttamente all'operatore interessato.

14. Il Professionista dichiara di non richiedere un corrispettivo immediato per il servizio e precisa che il pagamento sarà richiesto “*dopo aver inviato la lettera di disdetta. In questo modo non dovrai pagare fino a quando non avremo spedito la richiesta*”<sup>4</sup>. Il Professionista specifica che la lettera di disdetta sarà inviata a nome del consumatore, ma sarà priva della sua firma<sup>5</sup>.

### III. Possibili profili di illiceità della pratica commerciale

15. L'attività posta in essere dal Professionista – nel suo complesso ma anche considerando atomisticamente i singoli comportamenti tenuti – presenta diversi profili critici.

16. Anzitutto, il Professionista sembra richiedere il pagamento per la predisposizione e l'invio di lettere di disdetta/recesso/disattivazione, sebbene il consumatore non abbia mai richiesto la fornitura di tale servizio. La condotta è tanto più insidiosa considerato che sembrerebbe essere adoperato un software per inserirsi informaticamente nelle pagine web di disdetta cui il consumatore accede per procedere in autonomia, carpirne i dati e processare a insaputa dell'utente, ma a suo nome, la disdetta. Mediante tali software, la disdetta viene processata da Metis senza che l'utente se ne accorga.

<sup>3</sup> Testualmente: “*Desidero che la spedizione della lettera avvenga il più presto possibile e acconsento che by-metis.it inizi a fornire il servizio prima della scadenza del termine di recesso. Sono consapevole che il mio diritto di recesso legale scompare con il completamento del contratto*”.

<sup>4</sup> Sul punto, nei “*Termini e condizioni*” si precisa che lo stesso form costituisce “*offerta per la conclusione di un contratto di servizio*” e che la conclusione del contratto avviene “*quando il cliente accetta l'offerta compilando tutti i campi richiesti, accettando l'informativa sulla privacy e le CGC tramite il flag e cliccando sul pulsante 'Invia ora la lettera di recesso a pagamento'*”. Dopo aver cliccato tale pulsante, il cliente dovrebbe ricevere una mail di conferma.

<sup>5</sup> A tal proposito, nei citati “*Termini e condizioni*” si legge che “*La lettera di recesso viene inviata da Bymetis.de a nome del cliente, ma senza la sua firma. In questo caso, la forma scritta ai sensi dell'articolo 126 del codice civile tedesco (BGB) non è rispettata. Spetta al cliente verificare se il rispetto della forma scritta è un requisito essenziale per la validità della sua lettera di recesso*”.

**17.** Infatti, la maggior parte dei consumatori riferisce di non essersi mai rivolta a Métis. In diversi casi, oltretutto, i consumatori rappresentano di i) aver provveduto in autonomia a esercitare il diritto di recesso/inviare comunicazioni di disdetta/disattivazione del servizio non più desiderato o ii) non aver nemmeno voluto esercitare il diritto di recesso nei confronti della propria controparte negoziale o, addirittura, iii) non essere mai stati titolari di uno dei contratti/rapporti in relazione ai quali il Professionista sosterebbe di aver trasmesso una delle citate lettere. Peraltro, nel primo di detti casi, il Professionista sembrerebbe adottare accorgimenti tecnici tali da potersi “inserire” informaticamente nelle pagine web di disdetta cui il consumatore accede al fine di procedere, invece, in autonomia.

**18.** Tale comportamento potrebbe integrare la violazione dell’art. **26, lett. f), Codice del consumo** (nel prosieguo, “Cdc”).

**19.** Le sopra descritte condotte del Professionista, poi, potrebbero integrare una pratica commerciale aggressiva in violazione degli artt. **20, 24 e 25 Cdc**, stanti le *modalità* con cui lo stesso persegue la finalità di indurre il consumatore al pagamento dei pretesi corrispettivi del servizio non richiesto.

**20.** Tale finalità è infatti perseguita mediante il ripetuto invio, a mezzo postale, via email e sms, di richieste e plurimi solleciti di pagamento, con indicazione di termini assai brevi per l’adempimento. Le comunicazioni sono spesso redatte in un italiano poco comprensibile, presumibilmente dovuto all’uso di traduttori automatici dall’olandese, e ad esse non sono allegati documenti giustificativi del servizio asseritamente reso di cui si chiede il corrispettivo. Tali comunicazioni sono altresì corredate dall’indicazione di un sovrapprezzo per costi aggiuntivi relativi all’invio del sollecito di pagamento, anche laddove non risulti inviata una precedente richiesta (che viene però “sollecitata”). È altresì minacciata la futura richiesta di ulteriori somme per la gestione di una procedura di recupero degli asseriti crediti – somme, peraltro, di importo elevato e del tutto sproporzionato rispetto all’entità dei crediti “vantati”.

**21.** Inoltre, come detto, Métis inserisce nelle richieste di pagamento un c.d. “QR Code” che rinvia a un servizio di pagamento online che non consente di modificare la cifra pre-inserita dal Professionista, la quale è spesso più elevata di quella richiesta nei solleciti di pagamento, così indebitamente condizionando l’utente che si appresta a pagare.

**22.** Anche la gestione dei reclami trasmessi dai consumatori sembra presentare profili di aggressività: in particolare, dalla documentazione agli atti emerge che il Professionista avrebbe risposto a eventuali reclami adoperando il medesimo messaggio “prestampato” nel quale, più che a rispondere alle richieste del consumatore, si limiterebbe ad insistere per il pagamento.

**23.** In conclusione, l’insieme di tali condotte è idoneo a condizionare indebitamente i destinatari delle stesse in violazione degli artt. **20, 24 e 25 Cdc** e a indurli, nel dubbio, per timore della minacciata applicazione delle elevate “spese di riscossione” o della minacciata azione legale, anche

all'adempimento del pagamento, benché non dovuto al Professionista ai sensi dell'art. 66-*quinquies* Cdc.

Sotto diverso profilo, infine, l'operatività riscontrata appare altresì connotata da **ingannevolezza**, nella misura in cui il Professionista indica, a seconda dei casi, nel proprio sito e nella corrispondenza, denominazioni e indirizzi geografici discordanti tra loro, ingenerando confusione circa la propria identità. Come detto, infatti, se la sede legale della società sembra essere ad Andelst (Paesi Bassi), nella corrispondenza e nel proprio sito web essa indica altresì di aver sede a Maastricht e nel sito italiano by-metis.it indica un indirizzo a Trieste.

Tale condotta, complessivamente considerata, potrebbe integrare gli estremi di un'azione e/o omissione ingannevole, con specifico riguardo all'informazione relativa all'identità del professionista, nella specie in violazione dell'art. 21, **comma 1, lett. f)** e del 22, **comma 4, lett. b)**, Cdc.

#### **IV. Modalità e termini istruttori**

**24.** Sulla base di quanto precede, con la presente si comunica:

- a) l'avvio del procedimento ai sensi dell'art. 6 del Regolamento, al fine di verificare le ipotesi di violazione menzionate al punto III;
- b) che il responsabile del procedimento è il dott. Nicolò Brugiolo;
- c) che il procedimento si concluderà entro 210 giorni dalla data di protocollo della presente comunicazione, ai sensi dell'art. 7 del Regolamento;
- d) che il responsabile del procedimento chiederà il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ai sensi dell'art. 16, commi 3 e 4, del Regolamento;
- e) che il responsabile del procedimento provvederà a comunicare, ai sensi dell'art. 16, comma 1 del Regolamento, la data di conclusione della fase istruttoria;
- f) che l'Ufficio presso cui la parte può accedere agli atti del procedimento, previa richiesta scritta e contatto telefonico per stabilire le modalità di accesso è la Direzione piattaforme digitali e comunicazioni del Dipartimento tutela del consumatore – 1 (tel. 06-85821/414; fax 06/85821; PEC: *protocollo.agcm@pec.agcm.it*). L'accesso potrà essere effettuato direttamente dalla parte o da persona delegata per iscritto;
- g) che la parte può presentare memorie scritte e documenti entro 30 giorni dal ricevimento della presente.

#### **V. Richiesta di informazioni**

**25.** Al fine di acquisire elementi conoscitivi utili alla valutazione della pratica commerciale sopra illustrata, si richiede al Professionista di voler fornire, entro 30 giorni dal ricevimento della presente, le seguenti informazioni (corredate della relativa documentazione, anche a rilevanza interna):

**A.** esatta denominazione e sede legale della/e Società cui è riferibile l'operatività rilevata e/o il brand "byMétis";

**B.** informazioni relative alla/e Società di cui al precedente punto A anche con riferimento all'attività svolta; in caso di pluralità di società, indicazione degli eventuali rapporti tra esse;

- C. indirizzo di eventuali altre sedi secondarie/operative, con indicazione delle attività vengono svolte presso di esse; in particolare, precisazioni circa le attività svolte presso l'indirizzo geografico sito a Trieste;
- D. siti web – attivi nel 2023 e/o ad oggi – riconducibili al Professionista, oltre a by-metis.it;
- E. dati del titolare dell'IBAN presente nelle lettere che il Professionista invia ai consumatori per chiedere/sollecitare i sopra descritti pagamenti;
- F. descrizione del servizio offerto da Métis, specificando modalità e tempistiche con cui vengono predisposte e trasmesse le lettere di disdetta;
- G. indicazione delle modalità con cui i consumatori vengono informati del funzionamento e dei costi del servizio e indicazione del momento in cui tale informativa viene eventualmente resa;
- H. descrizione delle **i)** modalità di ricerca e acquisizione della clientela nonché delle **ii)** campagne promozionali/di marketing (comunque denominate) effettuate nel 2023, tuttora in corso o programmate, con particolare riguardo a quelle che implicano la modifica del *ranking* dei risultati dei motori di ricerca o l'utilizzo di *banner* pubblicitari collegati con le ricerche online dei consumatori relative alla disattivazione di servizi;
- I. chiarimenti circa le modalità, nella specie informatiche, di acquisizione dei dati personali dei consumatori e quelli relativi ai loro rapporti con i professionisti/associazioni ai quali vengono inviate le lettere di disdetta;
- J. chiarimenti circa il fatto che, inquadrando il QR Code contenuto nelle citate missive, viene richiesto il pagamento di un importo più elevato di quello asseritamente dovuto, senza possibilità di modificare l'importo preinserito;
- K. numero di consumatori residenti nell'Unione Europea per conto dei quali sono state trasmesse lettere di disdetta nel 2023 e sino ad oggi, con separata indicazione del numero dei consumatori italiani;
- L. numero di consumatori residenti nell'Unione Europea che sono stati destinatari di richieste di pagamento e/o di successivi solleciti, con separata indicazione del numero dei consumatori italiani, specificando per ciascuno di questi ultimi le somme richieste, il numero di solleciti e le somme eventualmente ottenute/riscosse;
- M. numero e nominativi di professionisti/associazioni o altri soggetti destinatari delle lettere di disdetta trasmesse per conto di consumatori italiani;
- N. eventuali reclami ricevuti dai consumatori in relazione alle condotte contestate e le relative modalità di gestione di detti reclami da parte del Professionista, con indicazione del numero di riscontri forniti;
- O. ogni altro elemento ritenuto utile alla valutazione del caso in esame.

26. Le informazioni e i documenti richiesti, nonché le eventuali memorie, possono essere trasmessi anche su adeguato supporto informatico.

27. Ai sensi dell'art. 11, comma 7, del Regolamento, è possibile indicare le specifiche informazioni e le parti dei documenti forniti di cui si chiede di salvaguardare la riservatezza o la segretezza, indicando le motivazioni che giustificano tale richiesta. A tal fine, si chiede cortesemente di trasmettere anche una versione non confidenziale dei documenti contenenti informazioni riservate.

- 28.** Nell'attesa degli elementi informativi richiesti, si rammenta che, ai sensi dell'art. 27, comma 4, del Codice del Consumo, i soggetti interpellati sono sottoposti, con provvedimento dell'Autorità, ad una sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 a 20.000 euro se rifiutano o omettono senza giustificato motivo di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti, ovvero ad una sanzione amministrativa pecuniaria da 4.000 a 40.000 euro se forniscono informazioni o esibiscono documenti non veritieri.
- 29.** Si ricorda che per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, ai sensi dell'art. 27, comma 2, del citato Codice del Consumo, l'Autorità può avvalersi della Guardia di Finanza, che agisce con i poteri ad essa attribuiti per l'accertamento dell'imposta sul valore aggiunto e dell'imposta sui redditi.
- 30.** Ai fini della quantificazione delle eventuali sanzioni pecuniarie di cui all'art. 27, comma 9, del Codice del Consumo, si invita Métis a fornire copia dell'ultimo bilancio approvato, ovvero idonea documentazione fiscale da cui emergano i risultati economici relativi all'esercizio considerato (fatturato 2023).
- 31.** Per qualsiasi comunicazione indirizzata all'Autorità, relativa al caso in questione, si prega di citare la Direzione Piattaforme Digitali e Comunicazioni del Dipartimento per la Tutela del Consumatore – 1 e il riferimento **PS12700**. Per eventuali chiarimenti ed informazioni è possibile rivolgersi al dott. Nicolò Brugiolo, [...], PEC: *protocollo.agcm@pec.agcm.it* [...].
- 32.** Si allega informativa ai sensi dell'art. 13 del Regolamento (UE) 2016/679.

Il Responsabile del Procedimento  
*Nicolò Brugiolo*

---

**INFORMATIVA SUL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI****- art. 13 del Regolamento (UE) 2016/679 -**

*L'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, in qualità di titolare (con sede in Piazza G. Verdi n. 6A, IT-00198, Roma; email-PEC: protocollo.agcm@pec.agcm.it; Centralino: +39 06858211), tratterà i dati personali conferiti nel rispetto delle disposizioni di cui al Regolamento (UE) 2016/679 (di seguito "Regolamento"), in particolare per lo svolgimento delle attività ad essa demandate dalla disciplina in materia di tutela del consumatore (Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante "Codice del Consumo" e successive modificazioni, Decreto Legislativo 2 agosto 2007, n. 145, Art. 30, comma 1 bis del Decreto Legislativo n. 59/2010, Decreto Legislativo n. 70/2003).*

*Il conferimento di questi dati è strettamente funzionale allo svolgimento di tali attività e il relativo trattamento verrà effettuato, anche tramite strumenti informatici e telematici, nei modi e nei limiti necessari al perseguimento di dette finalità o comunque connessi all'esercizio dei propri pubblici poteri, ivi incluse le finalità di archiviazione, di ricerca storica e di analisi per scopi statistici.*

*I dati personali saranno conservati per un arco di tempo non superiore al conseguimento delle finalità per le quali sono trattati e in conformità alle norme sulla conservazione della documentazione amministrativa. Tali dati potranno essere conservati per periodi più lunghi esclusivamente a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici.*

*I dati conferiti saranno conosciuti da personale incaricato del trattamento e potranno essere comunicati a soggetti pubblici sulla base delle disposizioni di legge o regolamento ed eventualmente ai soggetti privati che vi abbiano interesse in applicazione della disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi. I medesimi dati possono essere diffusi nel bollettino e sul sito istituzionale dell'Autorità ([www.agcm.it](http://www.agcm.it)) nei limiti consentiti dalla legge e dai regolamenti.*

*Gli interessati hanno il diritto di chiedere al titolare del trattamento l'accesso ai propri dati personali e la rettifica o la cancellazione degli stessi o la limitazione del trattamento che li riguarda o di opporsi al trattamento (artt. 15 e ss. del Regolamento). L'apposita istanza è presentata contattando il Responsabile della protezione dei dati presso l'Autorità (Autorità Garante della concorrenza e del mercato - Responsabile della Protezione dei dati personali, Piazza G. Verdi n. 6A, 00198, Roma, email: [rpd@agcm.it](mailto:rpd@agcm.it)).*

*Gli interessati, ricorrendone i presupposti, hanno altresì il diritto di proporre reclamo al Garante per la protezione dei dati personali, quale autorità di controllo, o di adire le opportune sedi giudiziarie.*

---

## VARIE

### **RIVALUTAZIONE SOGLIE FATTURATO EX ART.16, COMMA 1, DELLA LEGGE N.287/90**

*Provvedimento n. 31088*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 5 marzo 2024;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO in particolare l'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/1990, il quale prevede che le soglie di fatturato al di sopra delle quali diviene obbligatoria la comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione tra imprese sono rivalutate annualmente sulla base della variazione dell'indice del deflatore dei prezzi del prodotto interno lordo;

VISTA la propria delibera del 30 maggio 2002, pubblicata sul Bollettino 20/2002, con la quale l'Autorità ha disposto l'arrotondamento al milione di euro degli importi rivalutati;

VISTA la diffusione da parte dell'Istituto Nazionale di Statistica (Istat), sul proprio sito istituzionale, dell'aggiornamento delle nuove serie dei conti nazionali basate sul nuovo Sistema Europeo del Conti (SEC 2010), in data 1° marzo 2024;

CONSIDERATO che l'indice del deflatore dei prezzi del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato ha registrato, per gli anni dal 2019 al 2023, le seguenti variazioni percentuali:

anno	variazione %
2019	0,9
2020	1,6
2021	1,3
2022	3,6
2023	5,3

### DICHIARA

che l'ammontare di fatturato previsto dall'art. 16, comma 1, prima e seconda ipotesi, della legge n. 287/1990, è fissato rispettivamente in cinquecentosessantasette milioni di euro e in trentacinque milioni di euro.

Il presente provvedimento sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. I nuovi importi si applicano dalla data di pubblicazione.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

---

*Autorità garante  
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale  
Anno XXXIV- N. 10 - 2024

---

*Coordinamento redazionale*

Giulia Antenucci

*Redazione*

Angela D'Auria, Valerio Ruocco, Manuela Villani  
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato  
Direzione gestione documentale, protocollo e servizi  
statistici  
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma  
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <https://www.agcm.it>

---

*Realizzazione grafica*

Area Strategic Design

---