

Publicato il 24/05/2021

N. 06078/2021 REG.PROV.COLL.
N. 13850/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 13850 del 2019, proposto da Ondulati Santerno S.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Filippo Brunetti, Stefania Bariatti, Emilio Cucchiara e Antonino Cutrupi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Filippo Brunetti in Roma, via XXIV Maggio 43;

contro

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Associazione Italiana Scatolifici, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Damiano Lipani, Francesca Sbrana, Carlo Edoardo Cazzato e Antonio Catricalà, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Damiano Lipani in Roma, via Vittoria Colonna 40;

per l'annullamento

del provvedimento n. 27849, adottato dalla Autorità in data 17.7.2019 a conclusione del procedimento I805 - Prezzi del cartone ondulato e notificato alle ricorrenti in data 6.8.2019, con il quale l'Autorità ha: (i) deliberato che Laveggia S.r.l., Scatolificio La Veggia S.p.a. e Ondulati Santerno - unitamente alle altre società elencate alla lettera a) del dispositivo del provvedimento - avrebbero preso parte a una intesa anticoncorrenziale in violazione dell'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento della Unione europea volta a distorcere fortemente le dinamiche concorrenziali nel mercato della produzione e commercializzazione di fogli in cartone ondulato; (ii) deliberato che Laveggia, Scatolificio La Veggia e Alliabox Italia S.r.l. - unitamente alle altre società elencate alla lettera c) del dispositivo del Provvedimento - avrebbero posto in essere un'intesa continuata in violazione dell'articolo 101 TFUE volta a distorcere le dinamiche concorrenziali nel mercato della produzione e commercializzazione di imballaggi in cartone ondulato; (iii) comminato sanzioni amministrative pecuniarie rispettivamente pari a euro 1.012.298 a Laveggia, Scatolificio La Veggia e Ondulati Santerno in solido ed euro 952.751 a Laveggia, Scatolificio La Veggia e Alliabox.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e dell'Associazione Italiana Scatolifici;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 10 marzo 2021 la dott.ssa Francesca Petrucciani in collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 4 del d.l. 28/2020, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della l. 25 giugno 2020, n. 70, cui rinvia l'art. 25 d.l. 137/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe Ondulati Santerno s.p.a. ha impugnato il provvedimento con cui l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in data 17 luglio 2019, a conclusione del procedimento I805 - Prezzi del cartone ondulato, ha ritenuto che Laveggia, Scatolificio La Veggia s.p.a. e Ondulati Santerno s.p.a. - unitamente alle altre società elencate alla lettera a) del dispositivo del provvedimento - abbiano preso parte a una intesa anticoncorrenziale, in violazione dell'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, volta a distorcere fortemente le dinamiche concorrenziali nel mercato della produzione e commercializzazione di fogli in cartone ondulato, e ad altra intesa volta a distorcere le dinamiche concorrenziali nel mercato della produzione e commercializzazione di imballaggi in cartone ondulato, comminando sanzioni amministrative pecuniarie rispettivamente pari ad euro 1.012.298 a Laveggia, Scatolificio La Veggia e Ondulati Santerno in solido, ed euro 952.751 a Laveggia, Scatolificio La Veggia e Alliabox.

La ricorrente ha esposto che il procedimento era stato avviato a seguito della ricezione di una segnalazione da parte dell'Associazione Italiana Scatolifici (ACIS), nonché della domanda di clemenza di DS Smith Holding s.p.a., DS Smith Packaging Italia s.p.a. e Toscana Ondulati s.p.a.; a seguito dell'avvio del procedimento, avevano presentato domanda di clemenza anche Ondulati Nordest s.p.a. e Idealkart s.p.a. e, infine, il gruppo Pro-Gest.

Il termine di conclusione del procedimento, inizialmente fissato al 31 maggio 2018, era stato prorogato dapprima al 31 dicembre 2018 e, successivamente, al 19 luglio 2019.

Nella comunicazione di avvio era stata ipotizzata l'esistenza di due intese anticoncorrenziali, entrambe realizzate attraverso il coordinamento di GIFCO, e segnatamente una volta a limitare il confronto competitivo tra tali operatori nel mercato della produzione e commercializzazione di fogli in cartone ondulato, l'altra volta a limitare il confronto competitivo nel diverso

mercato della produzione e commercializzazione di imballaggi in cartone ondulato.

Il procedimento era stato esteso soggettivamente in data 5 luglio 2017 (nei confronti di Adda Ondulati, Ondulato Piceno, ICOM, ICO per la partecipazione alla presunta intesa nel mercato della produzione e vendita di cartone ondulato; e nei confronti di Imballaggi Piemontesi per la partecipazione alla presunta intesa nel mercato della produzione e vendita di imballaggi in cartone ondulato), 5 dicembre 2017 (nei confronti di SIFA e Ondulati del Savio per la partecipazione alla presunta intesa nel mercato della produzione e vendita di fogli in cartone ondulato; e nei confronti di Idealkart, Grimaldi, Millestampe, Millestampe Packaging (poi MS Packaging), Saica, Toppazzini, Mauro Benedetti e Ondulato Piceno per la partecipazione alla presunta intesa nel mercato della produzione e vendita di imballaggi in cartone ondulato), 9 maggio 2018 (nei confronti di Trevikart, Ondulato Trevigiano, Plurionda e Ondulati Maranello la partecipazione alla presunta intesa riguardante i fogli in cartone ondulato; e nei confronti di Trevikart e Bergapack la partecipazione alla presunta intesa sugli imballaggi in cartone ondulato) e 31 ottobre 2018 (nei confronti di Ondulati Santerno e Innova Group - Stabilimento di Caino, Sandra e ICOM per la partecipazione alla presunta intesa nel mercato dei fogli in cartone ondulato; e nei confronti di Sunion, Alliabox, Sabox, Innova Group e Innova Group - Stabilimento di Caino, per la partecipazione alla presunta intesa nel mercato degli imballaggi in cartone ondulato).

Sempre il 31 ottobre 2018, l'oggetto del procedimento era stato esteso all'accertamento di possibili condotte di limitazione o controllo della produzione dei fogli in cartone ondulato e di definizione concordata del cd. Listino 2004 e alla ripartizione di specifici clienti con riferimento al settore degli imballaggi, anche nel contesto di eventuali gare.

In data 17 aprile 2019, l'Agcm aveva comunicato alle parti la comunicazione delle risultanze istruttorie, con fissazione del termine di chiusura della fase

istruttoria al 28 maggio 19.

In data 24 aprile 19, presso l'Agcm, aveva avuto luogo la lettura delle dichiarazioni rese dai leniency applicant; in pari data, la ricorrente aveva avuto accesso ai documenti allegati a tali dichiarazioni.

Il 14 maggio 2019, in parziale accoglimento dell'istanza della ricorrente, che aveva chiesto un'estensione non inferiore a 45 giorni, il termine di chiusura della fase istruttoria era stato prorogato dal 28 maggio 2019 al 18 giugno 2019.

In data 18 giugno 2019 si era svolta l'audizione finale e, il 17 luglio 2019, l'Agcm aveva adottato il provvedimento, comunicato alla ricorrente in data 6 agosto 2019.

Secondo la ricostruzione dell'Autorità, Laveggia (poi Scatolificio La Veggia) e Parmense Ondulati (poi Ondulati Santerno) avrebbero preso parte, dal 2.2.2004 fino al 30.3.2017, a un'intesa segreta, unica e continuata nel tempo - avente a oggetto la definizione dei prezzi di vendita del cartone ondulato agli scatolifici non verticalmente integrati, nonché il coordinamento anche con riferimento ai volumi di foglio prodotti - posta in essere tra i principali produttori di foglio in cartone ondulato presenti sul territorio nazionale.

Inoltre, Laveggia (poi Scatolificio La Veggia) avrebbe preso parte a una seconda intesa anticoncorrenziale avente a oggetto la definizione in comune di aumenti dei prezzi degli imballaggi in cartone ondulato, nonché la ripartizione dei clienti e delle forniture ai clienti co-forniti nel periodo compreso tra il 24.8.2011 e il 30.3.2017.

Le condotte contestate con riguardo alla prima intesa sono la definizione concertata dei prezzi di vendita del cartone ondulato agli scatolifici non verticalmente integrati, e la definizione di fermi degli stabilimenti produttivi.

La definizione concertata dei prezzi di vendita si sarebbe articolata, in primo luogo, sotto forma di concertazione degli sconti su un listino comune (definito in vari modi, tra cui Listino Toscano, Listino 2004); tale listino sarebbe stato concordato dalle parti della presunta intesa nel febbraio 2004.

Il coordinamento tra i produttori di cartone ondulato sarebbe avvenuto attraverso riunioni tra i vertici aziendali, o nel corso di contatti telefonici, per definire periodicamente una misura generale di aumento dei prezzi del foglio da praticare agli scatolifici terzi, nonché la data di decorrenza di tale aumento; nell'ambito di tali riunioni, ma talora anche telefonicamente, sarebbero stati concordati anche i fermi di taluni turni di produzione degli stabilimenti delle parti (cd. ciminiere spente).

Le indicazioni ricevute dai vertici aziendali sarebbero poi state sviluppate nell'ambito di riunioni regionali, a cui avrebbero partecipato i rappresentanti commerciali; nell'ambito di tali riunioni regionali si sarebbe considerato l'aumento definito dai vertici "quale criterio generale di massima" al fine di declinare lo sconto (sul prezzo definito in base al Listino 2004) cliente per cliente, utilizzando tabelle precompilate che riportavano il nome dei fornitori e il nome dei clienti.

Tali riunioni regionali sarebbero state articolate separatamente per le zone Lombardia/Piemonte, Veneto, Toscana/Emilia, Marche/Umbria/Sud e si sarebbero tenute sempre o quasi negli stessi posti (l'hotel Holiday Inn di Assago per la zona Lombardia/Piemonte, l'hotel Viest di Vicenza per il Veneto, l'hotel Le Cerbaie di Altopascio per la zona Toscana/Emilia, l'hotel Mulino Rosso di Imola per la zona Marche/Umbria/Sud).

A tali riunioni, per quanto riguarda Laveggia (poi Scatolificio La Veggia), avrebbero partecipato i signori Paganelli, Ghirardini e Giannecchini; per quanto riguarda Parmense Ondulati (poi Ondulati Santerno) avrebbe partecipato il sig. Paganelli.

Le evidenze che proverebbero tali riunioni regionali, oltre alle dichiarazioni dei leniency applicant, sarebbero i tabulati preparati internamente in vista delle riunioni, nei quali ciascuna parte segnava gli sconti da essa praticati in quel dato momento e da comunicare agli altri partecipanti alla riunione, i tabulati compilati che riportano il contenuto e gli esiti delle riunioni, e

indicano gli sconti “concordati” da applicare, a valle della riunione, a partire da una determinata data, le ricevute di pagamento delle sale degli alberghi.

Il monitoraggio dell’intesa sarebbe stato effettuato nel tempo attraverso diversi strumenti (attraverso i clienti scatolifici, talora anche attraverso il controllo delle fatture o ad esempio, con particolare riguardo ai controlli sui fermi degli ondulatori, recandosi presso gli impianti per verificare lo spegnimento degli impianti), tra cui alcuni dati trasmessi dal GIFCO, che avrebbero consentito di identificare eventuali condotte commerciali aggressive.

Tale intesa è stata contestata a Laveggia, Scatolificio La Veggia e Parmense Ondulati (poi Ondulati Santerno); quest’ultima, secondo la ricostruzione offerta nel provvedimento, avrebbe preso parte all’intesa indirettamente, “tramite i rappresentanti di altre società del gruppo”.

Secondo l’Agcm, Laveggia avrebbe partecipato a tale infrazione dal 2.2.2004 al 30.3.2017, Scatolificio La Veggia dal 15.12.2015 al 30.3.2017 e Ondulati Santerno dal 5.11.2009 al 30.3.2017.

A sostegno del ricorso sono state formulate le seguenti censure:

I. Violazione e falsa applicazione dell’art. 14 del d.P.R. 217/1998. Eccesso di potere in relazione al termine di chiusura della fase istruttoria. Violazione del diritto di difesa. Violazione e falsa applicazione dell’art. 6 comma 3 (b) CEDU.

L’Agcm aveva accolto solo parzialmente la richiesta di proroga del termine di chiusura della fase istruttoria presentata dalla ricorrente, concedendole 20 giorni anziché 45; tale scelta avrebbe determinato un’inaccettabile compressione del diritto di difesa della ricorrente.

Tra il 17.4.2019 (giorno in cui è stata notificata la CRI) e il 28.5.2019 (termine di chiusura della fase istruttoria originariamente individuato nella CRI) intercorrevano 36 giorni di calendario, di cui 23 lavorativi, e la proroga concessa dall’Agcm, con termine di chiusura della fase istruttoria posticipato al 18.6.2019, con scadenza del 13.6.2019 per il deposito di memorie e

documenti) non aveva consentito alla ricorrente di esercitare il proprio diritto di difesa, a fronte di una CRI estesa e articolata (347 pagine, incluse le appendici), basata su migliaia di documenti, in parte resi disponibili solo in data 24.4.2019 (data dell'ultimo accesso agli atti).

Tra i documenti a cui la ricorrente aveva avuto accesso in tale data figuravano peraltro le domande di clemenza e i relativi allegati, il cui attento esame era decisivo per potere esercitare compiutamente il diritto di difesa.

Tale compressione del diritto di difesa sarebbe ancor più inspiegabile ove si consideri che le disposizioni che regolano le procedure istruttorie dell'Agcm (e, in particolare, l'art. 14 del d.P.R. 217/98) lasciano alla stessa ampio margine di discrezionalità nel decidere quanto notificare la CRI, prevedendo unicamente che la stessa debba essere comunicata alle parti "almeno trenta giorni prima" del termine di chiusura dell'istruttoria; sarebbe quindi bastato notificare con maggiore anticipo la CRI e/o prorogare il termine di conclusione del procedimento per consentire alla ricorrente di esaminare nei tempi necessari l'enorme mole di documenti acquisiti.

L'aver concesso alla ricorrente un così breve termine per replicare alla corposa CRI si porrebbe altresì in contrasto con il principio di parità delle armi, in base al quale, come noto, ai fini dell'elaborazione delle proprie difese è necessario che l'impresa interessata abbia una conoscenza del fascicolo relativo al procedimento pari a quella di cui dispone l'autorità di tutela, e con il diritto all'equo processo, di cui il diritto a disporre del tempo per poter predisporre la difesa è parte integrante (cfr. art. 6 comma 3 (b) CEDU).

II. Violazione e falsa applicazione dell'art. 13 comma 10 del d.P.R. 217/1998; eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità in relazione al differimento dell'accesso alla domanda di clemenza e al termine concesso per disporre una difesa.

Secondo la disposizione citata il differimento dell'accesso agli atti poteva avere luogo purché fosse motivato, non andasse oltre il momento dell'accertamento della rilevanza dei documenti ai fini della prova

dell'infrazione, e, in ogni caso, non superasse il momento dell'invio della CRI; nessuna di queste condizioni era stata rispettata dall'Agcm, poiché il differimento non era stato motivato e le dichiarazioni confessorie contenute nelle domande di clemenza erano state ritenute rilevanti ai fini della prova dell'infrazione già molti mesi prima della notifica della CRI, mentre la ricorrente aveva avuto accesso a tali dichiarazioni solo alla fine del procedimento, con conseguente violazione del termine di cui all'art. 13 comma 10 del d.P.R. 217/1998.

L'accesso alle dichiarazioni e alla documentazione era infatti avvenuto oltre il termine massimo previsto dall'art. 13, comma 10 del d.P.R. n. 217/98 e persino dell'art. 10 bis della Comunicazione sulla Clemenza, ossia il momento della comunicazione della CRI, poiché questa era stata comunicata alla ricorrente il 17 aprile 2019, mentre l'accesso alle dichiarazioni orali e agli allegati aveva avuto luogo solo il 24 aprile 2019.

Peraltro, l'operato dell'Agcm era in contrasto anche con le best practices internazionali recepite nel recente accordo quadro adottato nel contesto dell'International Competition Network – ossia la rete internazionale delle autorità della concorrenza, di cui fa parte anche l'Agcm – ai sensi del quale le autorità di concorrenza devono assicurare al soggetto accusato un accesso tempestivo alle informazioni relative all'oggetto di istruttoria affinché tale soggetto possa predisporre un'adeguata difesa.

III. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge 241/1990, dell'art. 6 CEDU, dell'art. 41 della Carta Fondamentale e dell'art. 14 della legge 689/1981; eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità in relazione all'eccessiva durata della fase preistruttoria con riferimento all'estensione soggettiva del procedimento ad Alliabox e Ondulati Santerno.

L'estensione del procedimento ad Alliabox e Ondulati Santerno aveva avuto luogo solamente in una fase molto avanzata dello stesso, ovvero con la decisione del 31.10.2018, notificata il successivo 9.11.2018, dopo circa due anni dall'avvio del procedimento, sulla base della “nuova documentazione in

atti”, mentre le evidenze da cui l’Agcm aveva fatto dipendere l’estensione sarebbero state già disponibili sin dalle prime fasi del procedimento.

Con riferimento ad Allibox, infatti, la partecipazione della società alla presunta infrazione nel mercato degli imballaggi era stata fatta risalire al 4 maggio 2016, secondo quanto risulterebbe dal documento ISP707, acquisito nel corso delle ispezioni effettuate il 22 marzo 2017; mentre per Ondulati Santerno la data di inizio della partecipazione alla presunta infrazione nel settore dei fogli veniva fatta decorrere al 5 novembre 2009, ossia la data riportata sul documento ISP270.6, che rappresenterebbe la prima evidenza delle presunte riunioni regionali Lombardia/Piemonte, nella disponibilità dell’Agcm già a partire dal marzo 2017.

L’estensione soggettiva ad Allibox e Ondulati Santerno sarebbe quindi tardiva e disposta in violazione del termine previsto dall’art. 14 della legge n. 689/1981 e, più in generale, del diritto di difesa come declinato all’art. 6 CEDU e all’art. 41 della Carta Fondamentale dei diritti UE.

IV. Violazione e falsa applicazione dell’art. 101 TFUE; violazione dell’art. 3 della legge 7.8.1990, n. 241; eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche e, in particolare, incompletezza e difetto di istruttoria, carenza e, comunque, manifesta insufficienza della motivazione, in relazione all’accertamento dell’intesa restrittiva contestata alle parti.

Quanto alla prova della partecipazione all’intesa, l’Agcm si era pressoché esclusivamente basata sulle dichiarazioni dei leniency applicant, che tuttavia erano lacunose, mentre le ulteriori evidenze prodotte a supporto della partecipazione della ricorrente erano, nella maggior parte dei casi, rappresentate da tabulati prestampati all’interno dei quali i partecipanti agli incontri avrebbero annotato i prezzi praticati dai concorrenti; tali dati potrebbero anche essere stati ottenuti lecitamente (in quanto comunicati da un cliente) e, in ogni caso, non proverebbero la partecipazione della ricorrente ai presunti incontri; si faceva poi riferimento a contatti telefonici tra

concorrenti di cui restava, però, del tutto indimostrato il presunto contenuto anticoncorrenziale.

Si sono costituite l'Agcm e l'Associazione Italiana Scatolifici resistendo al ricorso.

All'udienza del 10 marzo 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato.

Vanno esaminati innanzitutto i primi tre motivi, con i quali sono state contestate la violazione del diritto di difesa per l'eccessiva brevità della proroga del termine di chiusura della fase istruttoria, di soli 20 giorni anziché 45, la violazione dei termini previsti per il differimento dell'accesso e la tardività dell'estensione del procedimento nei confronti di Ondulati Santerno e Allibox.

Con riferimento alla proroga del termine di chiusura dell'istruttoria deve osservarsi che l'art. 14, comma 2, del d.P.R. n. 217/98, Regolamento in materia di procedure istruttorie di competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, prevede che gli uffici dell'Autorità comunichino “il termine di chiusura dell'istruttoria, nonché le risultanze di quest'ultima, almeno trenta giorni prima della scadenza del termine stesso”.

Nel caso in esame tale disposizione risulta rispettata, in quanto l'Autorità ha inviato la comunicazione delle risultanze istruttorie in data 17 aprile 2019 fissando, in un primo momento, il termine per la chiusura dell'istruttoria al 28 maggio 2019, a 41 giorni di distanza dall'invio della CRI.

Successivamente, nel provvedere sulle istanze di proroga dei termini della fase istruttoria avanzate da alcune delle parti, l'Autorità ha concesso una proroga del termine pari ad ulteriori 20 giorni, portando il termine di chiusura dell'istruttoria al 18 giugno 2019.

Pertanto i termini sono stati fissati nel rispetto della disciplina regolamentare, anche considerato che la proroga concessa è pari ad oltre la metà del termine

minimo previsto dal citato art. 14 del d.P.R. n. 217/98.

Inoltre, nel corso del procedimento le parti hanno avuto numerose occasioni per interloquire con l'Autorità e far valere le proprie posizioni difensive, di modo che alcune delle informazioni necessarie per approntare le memorie difensive, ritualmente depositate a seguito della ricezione della CRI, erano già nella loro disponibilità anche prima della comunicazione finale.

Nella fattispecie in esame, il principio del contraddittorio e la garanzia del diritto di difesa non risultano quindi eccessivamente compressi dai termini assegnati, di complessivi 60 giorni, che devono ritenersi sufficienti per il dispiegarsi dell'attività difensiva (nel medesimo senso Cons. Stato, sez. VI, 1 marzo 2012, n. 1192).

Con riferimento poi, alla dedotta violazione del principio di parità delle armi e del diritto all'equo processo, di cui il diritto a disporre del tempo per poter predisporre la difesa è parte integrante (art. 6 comma 3 (b) della CEDU), si osserva che tale doglianza è stata più volte esaminata dalla giurisprudenza in materia, che ha affermato che la possibilità di impugnare il provvedimento sanzionatorio dinnanzi ad un giudice munito di poteri di piena giurisdizione consente di escludere la violazione del principio del giusto processo applicato ai procedimenti sanzionatori aventi natura afflittiva; la Corte EDU ha infatti chiarito che, al di fuori del diritto penale in senso stretto, le garanzie offerte dal profilo penale non devono necessariamente essere applicate in tutto il loro rigore, in particolare qualora l'accusa all'origine del procedimento amministrativo non comporti un significativo grado di stigma nei confronti dell'accusato. È stato, pertanto, ritenuto compatibile con l'art. 6, par. 1, della Convenzione che sanzioni penali siano imposte in prima istanza da un organo amministrativo – anche a conclusione di una procedura priva di carattere quasi giudiziale o quasi-judicial, vale a dire che non offra garanzie procedurali piene di effettività del contraddittorio – purché sia assicurata una possibilità di ricorso dinnanzi ad un giudice munito di poteri di “piena giurisdizione”, e, quindi, le garanzie previste dalla disposizione in questione possano attuarsi

compiutamente quanto meno in sede giurisdizionale” (Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 novembre 2020, n. 7566; 10 luglio 2018, n. 4211; 22 marzo 2016, n. 1164).

Il sindacato di legittimità del giudice amministrativo sui provvedimenti dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato comporta, infatti, la verifica diretta dei fatti posti a fondamento del provvedimento impugnato e si estende anche ai profili tecnici, il cui esame sia necessario per giudicare della legittimità di tale provvedimento (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 dicembre 2019, n. 8590).

Ne deriva che, essendo garantita al ricorrente la possibilità di ricorrere dinnanzi ad un giudice munito di poteri di piena giurisdizione, non risulta configurabile alcuna violazione del principio del giusto processo.

Con il secondo motivo la ricorrente ha lamentato la violazione dell’art. 13, comma 10, del d.P.R. 217/1998, con riferimento al differimento dell’accesso alle domande di clemenza.

Secondo la disposizione citata “L’ufficio può disporre motivatamente il differimento dell’accesso ai documenti richiesti sino a quando non sia accertata la loro rilevanza ai fini della prova delle infrazioni e comunque non oltre la comunicazione delle risultanze istruttorie di cui all’articolo 14”.

Secondo la ricorrente nella fattispecie non sarebbero state rispettate le condizioni previste per il differimento dell’accesso agli atti, che avrebbe dovuto essere motivato e non avrebbe potuto superare il momento dell’accertamento della rilevanza dei documenti ai fini della prova dell’infrazione, e, in ogni caso, l’invio della CRI.

Le dichiarazioni confessorie contenute nelle domande di clemenza sarebbero state infatti ritenute rilevanti ai fini della prova dell’infrazione già molti mesi prima della notifica della CRI, mentre la ricorrente aveva avuto accesso a tali dichiarazioni solo alla fine del procedimento, il 24 aprile 2019, una settimana dopo la notificazione della CRI.

Anche tale censura è infondata.

L'art. 13, comma 10, del d.P.R. 217/98, stabilisce che l'accesso agli atti nei procedimenti antitrust può essere differito "sino a quando non sia accertata la loro rilevanza ai fini della prova delle infrazioni e comunque non oltre la comunicazione delle risultanze istruttorie".

Con riferimento specifico alle domande di clemenza e alla documentazione allegata, la "Comunicazione sulla non imposizione e sulla riduzione delle sanzioni", adottata ai sensi dell'art. 15, comma 2 bis, l. 287/90 sui programmi di clemenza, all'art. 10 bis prevede che l'accesso sia "differito" "sino all'invio della comunicazione delle risultanze istruttorie", di tal che fino a tale fase del procedimento l'Autorità non avrebbe potuto disvelare le domande di clemenza, con la conseguenza che il differimento ad alcuni giorni dopo l'invio della comunicazione delle risultanze istruttorie non può ritenersi illegittimo, in quanto conforme alla disciplina applicabile.

Del resto, proprio con riferimento alle istanze di accesso nei confronti delle dichiarazioni del leniency applicant, formulate da altra parte del procedimento, questo Tribunale si è già espresso con la sentenza n. 12445/2017, rilevando che "Riguardo alla documentazione di cui alla lettera c), relativa alla dichiarazione del leniency applicant, correttamente l'Autorità ha rappresentato che la stessa, insieme alla documentazione allegata, sarebbe stata resa accessibile con la Comunicazione delle risultanze istruttorie, precisando che l'accesso alla dichiarazione confessoria sarebbe stato accordato se la società fosse risultata destinataria degli addebiti formulati; e tanto, in conformità al punto 10 – bis del Programma di clemenza nazionale (delibera e comunicazione dell'Autorità del 15 febbraio 2007), che rinvia all'art. 13, comma 10, del d.p.r. n. 217/1998; nonché alla Comunicazione della Commissione relativa all'immunità dalle ammende o alla riduzione dei loro importi nei casi di cartelli tra imprese (2006/C 298/11), punti 32, 33 e 34".

Pertanto l'accesso alle dichiarazioni di clemenza, limitato a quel che è essenziale ai fini dell'esercizio dei diritti di difesa dei soggetti che lo

richiedono, è stato consentito conformemente alle disposizioni che regolano la materia.

Quanto poi al fatto che le ricorrenti sarebbero state messe nella condizione di accedere materialmente alle dichiarazioni confessionarie solo successivamente alla data di invio della CRI (effettuata in data 17 aprile 2019) e, precisamente, in data 24 aprile 2019, come rilevato dalla difesa erariale l’Autorità ha ottemperato a quanto previsto dal citato art. 10 bis della “Comunicazione sulla non imposizione e sulla riduzione delle sanzioni”, secondo il quale “Ricevuta la comunicazione delle risultanze istruttorie, i destinatari della medesima possono accedere alle dichiarazioni confessionarie purché si impegnino a non copiare con qualsiasi mezzo meccanico od elettronico nessuna informazione ivi contenuta”. L’Autorità, difatti, con la comunicazione delle risultanze istruttorie, effettuata in data 17 aprile 2019, ha convocato le parti del procedimento per consentire alle stesse di accedere alle dichiarazioni confessionarie, fissando a tal fine la data dell’accesso a distanza di pochi giorni, il 24 aprile 2019, nel rispetto delle disposizioni citate.

Con il terzo motivo la ricorrente ha lamentato la violazione dell’art. 14 della L. 689/1981, in considerazione della tardività dell’estensione del procedimento a Ondulati Santerno e Allibox, che sarebbe intervenuta quando gli elementi che avrebbero giustificato l’avvio del procedimento anche nei confronti di tali parti erano stati già acquisiti da molto tempo.

La norma citata prevede ai primi due commi: “La violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa. Se non è avvenuta la contestazione immediata per tutte o per alcune delle persone indicate nel comma precedente, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento”.

La Sezione ha avuto modo di chiarire che il termine decadenziale di cui all'art. 14 L. 689/1981 non trova diretta applicazione nei procedimenti "antitrust" in relazione alla durata della fase istruttoria. Ciò in quanto il richiamo operato dall'art. 31 della L. 287/1990, pur nei termini dell'applicabilità delle disposizioni del Capo I, Sez. I e II, L. 689/1981, vale ai soli fini delle sanzioni amministrative pecuniarie, ma non per la disciplina della fase istruttoria del procedimento, in relazione alla quale la fattispecie è distintamente e autonomamente regolata (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 28 luglio 2017, n. 9048).

Quanto alla durata della fase preistruttoria, né nell'art. 14 L. 287/1990 né nel Regolamento dell'Autorità in materia di procedure istruttorie viene individuato un termine massimo per la durata di tale fase; "tuttavia, la non applicabilità diretta del termine di cui all'art. 14 L. 689/1981 non può giustificare il compimento di una attività preistruttoria che si dipani entro un lasso di tempo totalmente libero da qualsiasi vincolo e ingiustificatamente prolungato, poiché un simile "modus operandi" sarebbe in aperto contrasto con i principi positivizzati nella legge n. 241/90 e, più in generale, con l'esigenza di efficienza dell'agire amministrativo e di certezza del professionista sottoposto al procedimento (cfr. in proposito T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 23 dicembre 2016, n. 12811, che richiama T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 1 aprile 2015, n. 4943).

In proposito, è opportuno richiamare, quali riferimenti interpretativi, anche i principi generali di cui all'art. 6 CEDU e all'art. 41 della carta Fondamentale dei diritti UE, che costituiscono parametri di riferimento interpretativo imprescindibili, dalla lettura dei quali non può che desumersi l'obbligo per l'Autorità competente ad accertare una violazione del diritto "antitrust" e ad applicare le relative sanzioni di procedere all'avvio della fase istruttoria entro un termine ragionevolmente congruo, in relazione alla complessità della fattispecie sottoposta, a pena di violazione dei principi di legalità e buon andamento che devono sempre comunque contraddistinguere l'operato (in

termini, T.A.R. Lazio n. 12811/16 cit.). Fermo restando, come più volte rammentato dalla giurisprudenza di questa Sezione, che, ai fini della valutazione della congruità del tempo di accertamento dell'infrazione, ciò che rileva, quale termine iniziale, non è la notizia del fatto ipoteticamente sanzionabile nella sua materialità, ma l'acquisizione della piena conoscenza della condotta illecita; conoscenza a sua volta implicante il riscontro, anche ai fini di una corretta formulazione della contestazione, dell'esistenza e della consistenza dell'infrazione e dei suoi effetti. Ne discende la non computabilità del tempo ragionevolmente occorso, in relazione alla complessità delle singole fattispecie, ai fini dell'acquisizione e della delibazione degli elementi necessari allo scopo di una matura e legittima formulazione della contestazione (così, ex multis, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 10 ottobre 2012, n. 8367)” (così: T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 12 giugno 2018, n. 6525).

“Pertanto, in linea generale si può convenire sul principio per cui il fatto che l'Autorità Antitrust deliberi l'avvio dell'istruttoria a distanza di vari mesi – ma non di vari anni - dalla segnalazione della possibile infrazione non può essere considerato come una violazione dei diritti delle imprese coinvolte, né un superamento dei termini procedurali, in quanto la stessa valutazione dell'esigenza di avviare o meno l'istruttoria può presentarsi complessa” (Cons. stato, Sez. VI, 21 gennaio 2020, n. 512).

Nella fattispecie, l'Agcm ha avviato il procedimento nel marzo del 2017, procedendo poi all'estensione nei confronti di altre parti sulla base degli elementi e della documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria: con delibera del 9 maggio 2018 nei confronti di Plurionda, Ondulati Maranello e altri, con delibera del 31 ottobre 2018 nei confronti di Ondulati Santerno e Alliabox, rilevando che dalla documentazione in atti (tra cui, tra gli altri, i documenti acquisiti in data 3 agosto 2018, 5 ottobre 2018, 17 ottobre 2018 e 31 ottobre 2018) è emerso “*il presunto coinvolgimento dell'intesa riguardante il cartone ondulato anche della società Ondulati Santerno S.p.A., Innova Group (...) nonché il coinvolgimento delle società Sunion S.p.A. Alliabox Italia s.r.l. e Sabox S.p.A.*”.

Contestualmente all'estensione l'Agcm ha prorogato di quasi sette mesi il termine di conclusione del procedimento, al fine di *“garantire la corretta instaurazione del contraddittorio e consentire alle parti del procedimento il pieno esercizio del diritto di difesa”*, posticipandolo al 19 luglio 2019.

Le ricorrenti hanno contestato le modalità dell'estensione, lamentando che tutti gli elementi sulla cui base si sarebbe potuto coinvolgere anche Ondulati Santerno e Alliabox nel procedimento sarebbero stati a disposizione dell'Agcm fin dal 2017.

L'Autorità ha rappresentato, al riguardo, che in data 20 luglio 2018 Ondulati Nordest e Idealkart hanno presentato domanda di marker ai fini della partecipazione al programma di clemenza, mentre il gruppo Pro-Gest ha presentato analoga domanda in data 3 agosto 2018; quindi, il 9 agosto 2018 e il 4 ottobre 2018, l'Autorità ha assegnato alle parti il termine per il completamento del marker, poi effettuato in data 5 ottobre 2018.

Solo dopo aver analizzato le ulteriori informazioni prodotte dai leniency applicant, quindi, l'Autorità ha verificato e circoscritto le condotte contestate, procedendo poi all'estensione sotto il profilo oggettivo con riferimento all'accertamento di possibili condotte di limitazione o controllo della produzione dei fogli in cartone ondulato, di definizione concordata del cd. Listino 2004 nonché, con riferimento al settore degli imballaggi, di ripartizione di specifici clienti anche nel contesto di eventuali gare da essi indette, in violazione dell'articolo 101 TFUE e, sotto il profilo soggettivo, alle società Ondulati Santerno e Innova Group – Stabilimento di Caino, Sandra e ICOM (queste ultime due già parte del procedimento per quanto riguarda l'intesa sugli imballaggi), in particolare con riferimento all'accertamento di condotte in contrasto con l'articolo 101 TFUE poste in essere nel mercato dei fogli in cartone ondulato, nonché alle società Sunion, Alliabox, Sabox, Innova Group e Innova Group –Stabilimento di Caino, con riferimento all'accertamento di condotte in contrasto con l'articolo 101 TFUE poste in essere nel mercato degli imballaggi in cartone ondulato.

Di conseguenza, nel solco dei principi sopra riportati con riferimento alla decorrenza del termine per l'avvio del procedimento, l'estensione non può ritenersi tardiva, in quanto avvenuta a seguito dell'acquisizione e valutazione di ulteriori elementi che hanno arricchito il quadro probatorio apportando elementi ulteriori rispetto a quelli menzionati dalle ricorrenti e consentendo una più precisa e delineata individuazione delle condotte rilevanti e dei soggetti che, secondo la ricostruzione dell'Autorità, risultavano coinvolti nelle intese.

Anche tale doglianza è quindi infondata.

Venendo all'esame del merito della contestazione, la ricorrente ha dedotto, in primo luogo, l'insufficienza delle acquisizioni probatorie a dimostrare la propria partecipazione agli illeciti anticoncorrenziali.

Come noto l'art. 101 del T.F.U.E. (così come l'art. 2 della legge n. 287/1990) stabilisce che sono incompatibili con il mercato interno e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni d'imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno.

La funzione della disposizione è quella di tutelare la concorrenza nel mercato, al fine di garantire il benessere dei consumatori e un'allocazione efficiente delle risorse.

Ne deriva che, sulla base dei principi comunitari e nazionali in materia di concorrenza, ciascun operatore economico debba determinare in maniera autonoma il suo comportamento economico nel mercato di riferimento.

Nel fare ciò, l'operatore terrà lecitamente conto delle scelte imprenditoriali note o presunte dei concorrenti, non essendogli, per contro, consentito instaurare con gli stessi contatti diretti o indiretti aventi per oggetto o per effetto il creare condizioni di concorrenza non corrispondenti alle condizioni normali del mercato.

Tali contatti vietati possono rivestire la forma dell'accordo ovvero quella delle pratiche concordate.

Mentre la fattispecie dell'accordo ricorre quando le imprese abbiano espresso la loro comune volontà di comportarsi sul mercato in un determinato modo, la pratica concordata corrisponde ad una forma di coordinamento fra imprese che, senza essere spinta fino all'attuazione di un vero e proprio accordo, sostituisce, in modo consapevole, un'espressa collaborazione fra le stesse per sottrarsi ai rischi della concorrenza (Consiglio di Stato, sez. VI, 4 settembre 2015, n. 4123).

L'esistenza di una pratica concordata, considerata l'inesistenza o la estremamente difficile acquisibilità della prova di un accordo espresso tra i concorrenti, viene quindi ordinariamente desunta dalla ricorrenza di determinati indici probatori dai quali inferire la sussistenza di una sostanziale finalizzazione delle singole condotte ad un comune scopo di restrizione della concorrenza.

In materia è dunque ammesso il ricorso a prove indiziarie, purché le stesse, come più volte affermato in giurisprudenza, si fondino su indizi gravi, precisi e concordanti.

Sempre in materia probatoria va poi considerata la distinzione tra elementi di prova endogeni, afferenti l'anomalia della condotta delle imprese, non spiegabile secondo un fisiologico rapporto tra di loro, ed elementi esogeni, quali l'esistenza di contatti sistematici tra le imprese e scambi di informazioni.

La differenza tra le due fattispecie e correlative tipologie di elementi probatori - endogeni e, rispettivamente esogeni - si riflette sul soggetto, sul quale ricade l'onere della prova: nel primo caso, la prova dell'irrazionalità delle condotte grava sull'Autorità, mentre, nel secondo caso, l'onere probatorio contrario viene spostato in capo all'impresa.

In particolare, qualora, a fronte della semplice constatazione di un parallelismo di comportamenti sul mercato, il ragionamento dell'Autorità sia fondato sulla supposizione che le condotte poste a base dell'ipotesi

accusatoria oggetto di contestazione non possano essere spiegate altrimenti se non con una concertazione tra le imprese, a queste ultime basta dimostrare circostanze plausibili che pongano sotto una luce diversa i fatti accertati dall'Autorità e che consentano, così, di dare una diversa spiegazione dei fatti rispetto a quella accolta nell'impugnato provvedimento.

Qualora, invece, la prova della concertazione non sia basata sulla semplice constatazione di un parallelismo di comportamenti, ma dall'istruttoria emerga che le pratiche possano essere state frutto di una concertazione e di uno scambio di informazioni in concreto tra le imprese, in relazione alle quali vi siano ragionevoli indizi di una pratica concordata anticoncorrenziale, grava sulle imprese l'onere di fornire una diversa spiegazione lecita delle loro condotte e dei loro contatti (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 13 maggio 2011, n. 2925).

Nel caso in esame, la dimostrazione dell'esistenza delle intese e della partecipazione della ricorrente è affidata a 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 riguarda l'intesa-fogli, essa ha avuto luogo tra il 2004 e il 2017 e ha avuto ad oggetto la definizione dei prezzi di vendita del cartone ondulato (attraverso la definizione del c.d. listino 2004 per le principali tipologie di fogli e il coordinamento di prezzo anche con riferimento alle tipologie di fogli non quotate nel listino, cfr. parr. 111-117 provv.) e, strumentalmente, quando necessario al fine di sostenere gli aumenti previsti, il coordinamento dei livelli di produzione, attraverso la definizione in comune di fermi degli stabilimenti produttivi, al fine di ridurre l'output di modo da sostenere l'aumento del

prezzo del foglio e preservare la propria marginalità, anche in danno dei concorrenti non integrati.

Dal punto di vista probatorio, l'Agcm ha raccolto numerosissime prove, confermate dalle dichiarazioni dei leniency applicants, circa l'esistenza di varie riunioni, suddivise tra c.d. "riunioni di vertice", nelle quali veniva definita una misura indicativa di aumento dei prezzi e la data di decorrenza dell'aumento, nonché eventuali fermi dei turni produttivi (cfr. il par. 118 e ss. del provvedimento), e c.d. "riunioni regionali", alle quali partecipavano i rappresentanti commerciali delle imprese che definivano gli sconti per i clienti della zona, utilizzando specifici tabulati che ciascun partecipante aveva con sé. Al fine di monitorare l'intesa, erano utilizzati anche i dati forniti dall'associazione di categoria GIFCO, che consentivano di identificare eventuali variazioni anomale sul mercato (cfr. i parr. 154 e 408).

In relazione all'intesa-imballaggi la concertazione, accertata per il periodo dal 2005 al 2017, ha riguardato da un lato, l'aumento generale dei prezzi delle scatole e, dall'altro, la ripartizione dei clienti (patti di non aggressione) e delle forniture dei clienti co-forniti (patti di non belligeranza).

Dal punto di vista probatorio, l'accertamento si basa sulle dichiarazioni dei leniency applicants e sulla dimostrazione dell'esistenza di una molteplicità di riunioni e contatti a livelli di progressivo dettaglio, tra i vertici aziendali ovvero tra rappresentanti commerciali e direttori commerciali delle imprese, cui seguiva l'ulteriore livello delle cd. triangolazioni. Tale ulteriore livello di coordinamento era funzionale a "spuntare l'aumento" in relazione a clienti condivisi, attraverso un coordinamento della relativa strategia di offerta (cfr. par. 227 provv.)

L'accertamento è stato preceduto dall'analisi del contesto economico di riferimento, ove si è osservato che le imprese produttrici di imballaggi associate al GIFCO, anch'essa parte della concertazione illecita, coprono il 60% circa della produzione delle scatole in cartone ondulato sul territorio italiano (cfr. par. 102). Avuto particolare riguardo alla posizione di GIFCO,

l'associazione, oltre ad agevolare, attraverso la diffusione di dati, il monitoraggio dell'intesa, ha anche svolto un ruolo di organizzazione e promozione delle riunioni.

Per confutare le asserzioni contenute nel provvedimento, parte ricorrente sostiene in primo luogo, quanto alla intesa-fogli, di non avere mai partecipato alla predisposizione del listino 2004 e di non averlo comunque mai applicato, e di non avere preso parte alle riunioni di vertice.

Deve in proposito osservarsi che il listino era definito nelle riunioni di vertice e fungeva, come emerge dalla ricostruzione offerta dagli applicant, da "matrice di prezzi" per le varie tipologie di fogli, quale termine di riferimento nelle negoziazioni con i clienti, sotto forma di sconti rispetto al listino (cfr. par. 114). Nel corso delle riunioni regionali veniva poi definita la misura dello sconto sul prezzo di listino per i clienti della zona interessata, in base a un'analisi cliente per cliente e in ragione di indicazioni definite dai vertici aziendali.

Al riguardo, si osserva che la partecipazione del gruppo ricorrente all'intesa-fogli fin dalle iniziali riunioni di vertice, nell'ambito delle quali è stato predisposto il Listino 2004, risulta confermata da un applicant, il cui rappresentante all'epoca prendeva parte agli incontri (par. 115 del provvedimento e documentazione ivi citata). Il provvedimento dà conto, inoltre, del fatto che *"anche un secondo applicant ha confermato che alle riunioni di vertice partecipavano rappresentanti di Ondulati Giusti (poi Pro-Gest), gruppi Pro-Gest e Laveggia, Smurfit Kappa, DS Smith, Ondulati Nordest e Imballaggi Piemontesi. Le riunioni non si tenevano con una cadenza prefissata, ma avevano luogo indicativamente due/tre volte all'anno"* (par. 120).

La partecipazione del gruppo Laveggia, anche attraverso le società a questo appartenenti, risulta poi confermata da numerosissimi tabulati delle riunioni presenti in atti, relativi a riunioni regionali che hanno avuto luogo a partire dal 2005 senza soluzione di continuità e in cui sono presenti ripetuti riferimenti

alle società del gruppo, come riportato nella tabella 6 al par. 155 del provvedimento.

Tali elementi sono poi confermati anche dalle dichiarazioni rese dai rappresentanti delle società nel corso del procedimento: al par. 140, nota 229, il provvedimento evidenzia che, *“per quanto riguarda Ondulati Santerno, un applicant ha dichiarato che il sig. Paganelli che partecipava al tavolo Lombardia/Piemonte e Toscana/Emilia per conto di Laveggia (poi Scatolificio La Veggia), società appartenente al gruppo Laveggia di cui faceva parte, dall’aprile del 2009, anche Ondulati Santerno, dichiarava che avrebbe riportato a quest’ultima società gli sconti discussi relativamente ai clienti serviti da quest’ultima, e poi avrebbe fatto sapere al concorrente interessato la posizione di Ondulati Santerno con successiva comunicazione telefonica. Tale dichiarazione è compatibile con quanto dichiarato da Ondulati Santerno in risposta ad una richiesta di informazioni formulata dagli Uffici in sede di audizione, e ossia che il sig. Giampietro Paganelli, che ha svolto funzioni di responsabile commerciale cartone e poi Direttore commerciale cartone in diverse società del gruppo Laveggia, tra cui Laveggia (poi Scatolificio La Veggia), pur non avendo mai detenuto cariche sociali o operative in Ondulati Santerno ha prestato attività di assistenza, nella fase di avvio della sua attività, a Parmense Ondulati, società titolare dello stabilimento di Fontevivo (PR) poi fusa per incorporazione in Ondulati Santerno (che ha tradizionalmente venduto foglio a onde tradizionali agli scatolifici che producono imballaggi in cartone ondulato, sulla base del Listino 2004) (cfr. sul punto verbale di audizione di Ondulati Santerno del 5 febbraio 2019 versato in atti quale doc. 30, nonché ISP270.227 (Cartonstrong), in cui il rappresentante di Cartonstrong annota espressamente che «il sig. Giampietro Paganelli in sede di riunione rappresentava “Parm./Roteglia”, e dunque non solo lo stabilimento di Laveggia sito a Roteglia ma anche Parmense Ondulati, poi Ondulati Santerno. Si consideri poi, a tal proposito, che il sig. Amelio Cecchini ha rivestito cariche sociali, nel periodo 2011-2014, sia in Laveggia (poi Scatolificio Laveggia) che in Parmense Ondulati (poi Ondulati Santerno) e in Ondulati Santerno (cfr. anche risposta alla richiesta di informazioni, doc. 582, 606 e 625); a tal proposito si consideri che i concorrenti infatti, nel contesto delle riunioni, lo consideravano tanto rappresentante di Laveggia quanto*

contestualmente di Ondulati Santerno- si veda, ad esempio, in tal senso l'indicazione "Cecchini Amelio (Laveggia/Santerno)" nell'ISP111, International Paper".

Al par. 128 si dà poi atto che dalle informazioni raccolte risulta che anche Laveggia partecipava al sistema di controllo e di monitoraggio dell'intesa-fogli, infatti *"per i controlli per Laveggia veniva inviato il Sig. Giannechini"*.

La partecipazione di Laveggia alle riunioni emerge altresì da una serie di e-mail interne, acquisite presso la sede della società, con cui si facevano circolare i tabulati da predisporre in vista delle riunioni stesse, del tutto analoghi per struttura e forme a quelli predisposti dai concorrenti per la partecipazione a quelle riunioni (cfr. par. 143, figura 11, ISP721 e ISP722, richiamati nelle note 233, 301 e 302, parr. 183 e ss. e doc. 54 versato in atti), o ci si aggiornava in ordine alla conferma o meno delle riunioni previste (cfr. doc. 51 versato in atti, nota 306 al par. 210 del provvedimento).

Quanto alle riunioni locali, il provvedimento richiama le risultanze relative alla riunione del dicembre 2015, riportata nella tabella figura 30 acquisita presso Cartonstrong, che dà atto della partecipazione del Paganelli per Scatolificio La Veggia e Ondulati Santerno.

L'Agcm precisa altresì, nella nota 33 al par. 17, che *"Il capitale sociale di Ondulati Santerno è detenuto dalla stessa Ondulati Santerno (42,03%), da Sunion (32,78%), da Revere 2002 S.r.l. (18,61%), da Aprometa AG (4,4%) e Brava S.r.l. (2,18%). [...] (cfr. risposta di La Veggia, Laveggia e Scatolificio La Veggia S.p.A. del 21 dicembre 2018, DOC582). In sede di audizione, Sunion ha dichiarato che Ondulati Santerno è confluita nel gruppo Laveggia nel 2009 ma appunto per il tramite di Sunion, che la controlla direttamente; ciò è avvenuto in quanto Laveggia disponeva di un diritto di prelazione all'acquisto di un pacchetto azionario di Ondulati Santerno ma, versando al tempo in situazione di concordato preventivo, d'accordo con il commissario giudiziale fu deciso di cedere il diritto di prelazione a Sunion che ha quindi acquistato tale pacchetto azionario. Disponendo di liquidità, Sunion ha poi liquidato anche altri soci di minoranza di Ondulati Santerno, acquistando azioni proprie, fino a diventare azionista di maggioranza di Ondulati Santerno (verbale di audizione di Sunion del 5 febbraio 2019,*

DOC619). *Gli stabilimenti di Ondulati Santerno sono siti a Casalfiumanese (BO) e Fontevivo (PR). Quest'ultimo stabilimento era in precedenza di proprietà della società Parmense Ondulati S.p.A. ("Parmense Ondulati"), il cui capitale sociale è stato inizialmente detenuto dai sig. Mauro Giacopini e Romano Giacopini e poi da Laveggia, e infine acquistato da Ondulati Santerno nel dicembre 2009. A far data dal 28 dicembre 2015, Parmense Ondulati è stata poi fusa per incorporazione in Ondulati Santerno (cfr. risposta di Sunion del 20 febbraio 2019, DOC619, e visure CCLAA)".*

Allo stesso modo, al par. 421 viene specificato che, *"per quanto riguarda il gruppo Laveggia, l'infrazione viene contestata a Laveggia fino al 14 dicembre 2015, ossia al giorno precedente il conferimento del ramo di azienda a Scatolificio La Veggia; a partire dal 15 dicembre 2015, l'infrazione viene imputata a Laveggia in solido, in qualità di controllante al 100% di Scatolificio La Veggia. Si precisa altresì che, ai soli fini del presente procedimento antitrust, le società Laveggia, Scatolificio La Veggia, Sunion, Ondulati Santerno e Alliabox vengono considerate quali riconducibili ad un unico gruppo societario e dunque alla medesima unità economica, e pertanto i contatti tra di esse intercorsi con riferimento a questioni commercialmente sensibili, di cui vi è evidenza in atti, non vengono considerati rilevanti, nel più ampio contesto dell'intesa, ai fini dell'applicazione dell'articolo 101, par. 1, TFUE746. Con riguardo, più in generale, alla prova dell'infrazione nei confronti di Laveggia (poi Scatolificio La Veggia), e in risposta alle argomentazioni di parte, l'Autorità rappresenta che due leniency applicant danno puntualmente conto della partecipazione dei rappresentanti di Laveggia (poi Scatolificio La Veggia) e Parmense Ondulati (poi Ondulati Santerno) sia alle riunioni di vertici che a quelle regionali, per l'intero periodo oggetto di contestazione, e tali dichiarazioni trovano puntuale riscontro nella documentazione in atti puntualmente descritta nel par. III.2.2.2.1".*

Gli elementi acquisiti delineano quindi un quadro univoco in ordine alla partecipazione della ricorrente all'intesa-fogli.

Quanto, poi, alla presunta astratta inidoneità del listino a influenzare negativamente la libera fissazione dei prezzi di mercato, deve osservarsi che, per costante giurisprudenza, le intese di prezzo sono contrarie alle regole sulla

concorrenza anche quando i relativi listini non sono vincolanti e financo trasmessi alla committenza, poiché ciò “non esclude che, di fatto, gli stessi ben possono fungere da “indicazione di prezzo” al quale le imprese sono portate a conformarsi (o come nel caso di specie, esplicitamente invitate ad attenersi), indipendentemente dal recepimento o meno di tali indicazioni da parte dell’interlocutore. In altre parole, l’effettiva sussistenza di un confronto con la committenza, anche se improntato alla trasparenza dei dati, non toglie che la massiccia diffusione di dati strategici possa influenzare il comportamento di prezzo delle singole imprese, alterando il libero confronto concorrenziale” (Cons. Stato, sez. VI, 13 febbraio 2019, n. 1025).

Le numerose evidenze raccolte e sopra richiamate consentono di superare, altresì, la censura con la quale la ricorrente ha lamentato che le contestazioni mosse siano fondate esclusivamente sulle dichiarazioni dei leniency applicant: nel caso in esame tali dichiarazioni hanno sicuramente contribuito alla definizione del quadro probatorio utilizzato dall’Autorità, ma non hanno costituito gli unici elementi a sostegno della ricostruzione delle intese, giacché il fascicolo istruttorio conta oltre 1000 documenti, ampiamente citati e utilizzati dall’Autorità come testimoniato dall’intero provvedimento.

Il quadro complessivo si compone quindi tanto delle dichiarazioni degli applicant quanto dei documenti acquisiti, che corroborano quanto riferito, nel solco dei principi affermati dalla giurisprudenza in materia, che ha affermato che “pur non potendosi ritenere che le dichiarazioni del denunciante nell’ambito di un programma di clemenza possano costituire di per sé prova piena dell’esistenza dell’accordo collusivo, nondimeno a tali dichiarazioni deve essere riconosciuto un valore probatorio non trascurabile (in tal senso, si veda Tribunale di primo grado CE, sentenza 13 luglio 2011 in causa T-59/07, Polimeri Europa)» (T.A.R. Lazio, 20 aprile 2018 nn. 4401, 4404, 4405, 4406, 4403 e 4402).

Il ricorso va quindi respinto.

Le spese di lite possono essere compensate nei confronti dell'Associazione Italiana Scatolifici, mentre seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo nei confronti dell'Autorità resistente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge;

condanna la ricorrente alla rifusione in favore dell'Autorità resistente delle spese di lite, che si liquidano in complessivi euro 2.500,00 oltre accessori di legge;

compensa le spese nei rapporti con l'Associazione Italiana Scatolifici.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 10 marzo 2021, 30 marzo 2021, con l'intervento, in collegamento da remoto in videoconferenza, dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Laura Marzano, Consigliere

Francesca Petrucciani, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Francesca Petrucciani

IL PRESIDENTE

Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO