

## **I734 - GUIDA REMUNERAZIONI E TARIFFE 2009/2010 PER OPERATORI PUBBLICITARI**

Provvedimento n. 22537

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 giugno 2011;

SENTITO il Relatore Professore Carla Bedogni Rabitti;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 2 della suddetta legge;

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

VISTO il proprio provvedimento assunto in data 23 giugno 2010, con il quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti di ACPI "*Associazione Consulenti Pubblicitari Italiani*" e TP "*TP Associazione Italiana Pubblicitari Professionisti*", per accertare l'esistenza di una violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

VISTA la comunicazione delle risultanze istruttorie e della data di chiusura dell'acquisizione degli elementi probatori, inviata alle Parti in data 4 marzo 2011;

VISTA la propria richiesta di parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 11, della legge 31 luglio 1997, n. 249, inoltrata in data 9 maggio 2011;

VISTO il parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni pervenuto in data 8 giugno 2011, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 11, della legge 31 luglio 1997, n. 249;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue;

### **I. LE PARTI**

1. ACPI "*Associazione Consulenti Pubblicitari Italiani*" (di seguito, anche ACPI) è un'associazione di consulenti pubblicitari. Gli "*associati effettivi*" sono "*le persone fisiche che abbiano svolto da almeno cinque anni continuativi un'attività nel campo della consulenza di comunicazione pubblicitaria in forma autonoma o assolti in cariche dirigenziali nel settore; le persone fisiche che abbiano conseguito un titolo di studio a livello universitario o, comunque, riconosciuto idoneo dall'Associazione; gli iscritti nelle categorie di Tecniche pubblicitarie o categorie del settore ai Ruoli dei Periti ed Esperti presso le C.C.I.A.A. italiane o iscritti nell'Albo dei Consulenti Tecnici del Giudice (CTU)*", nonché "*i titolari di cattedre universitarie in discipline inerenti la comunicazione pubblicitaria*"<sup>1</sup>. L'associazione è stata costituita nel 1967 e riuniva nel 2010 circa 55 associati effettivi, oltre agli associati onorari, che non hanno diritto di voto in assemblea.

Il totale delle entrate risultanti dal bilancio per il 2010 è stato pari a 14.224 euro.

2. TP "*Associazione Italiana Pubblicitari Professionisti*" (di seguito, anche TP) è un'associazione di professionisti che, disponendo di un titolo di studio riconosciuto idoneo dalla stessa associazione, "*operano esclusivamente o prevalentemente da almeno cinque anni nel settore della pubblicità e delle connesse strategie di comunicazione ed esercitano professionalmente, in proprio, in associazione con altri o alle dipendenze di terzi, un'attività prevalentemente intellettuale inerente o connessa*" (c.d. socio pubblicitario professionista<sup>2</sup>), ovvero, avendo conseguito un titolo specifico, non abbiano ancora maturato cinque anni di attività continuativa nell'ambito della pubblicità e delle connesse strategie di comunicazione (c.d. socio pubblicitario<sup>3</sup>). L'associazione è stata costituita nel 1945 e lo statuto è stato da ultimo modificato nel gennaio 2008. Nel 2010 gli iscritti risultavano circa 1.100.

Il totale delle entrate risultanti dal bilancio per il 2010 è stato pari a 233.400 euro.

### **II. ATTIVITÀ ISTRUTTORIA**

3. L'istruttoria, finalizzata alla raccolta degli elementi necessari ad accertare i comportamenti anticoncorrenziali delle associazioni ACPI e TP, consistenti nella predisposizione e diffusione di un tariffario, contenuto nella "*Guida remunerazioni e tariffe 2009/2010*", per i servizi offerti dagli associati delle stesse, si è articolata in richieste di informazioni rivolte alle Parti del procedimento, finalizzate, principalmente, a comprendere la tipologia dei servizi offerti dagli iscritti alle associazioni e le modalità di remunerazione degli stessi con riferimento alle tariffe previste nella "*Guida Remunerazioni e Tariffe 2009/2010*", nonché le modalità di diffusione della Guida.

---

<sup>1</sup> [Cfr. Statuto ACPI, articolo 6.]

<sup>2</sup> [Cfr. Statuto TP, articolo 3.1.]

<sup>3</sup> [Cfr. Statuto TP, articolo 3.2.]

4. In particolare, il 28 settembre 2010 sono state inviate ad ACPI e a TP richieste di informazioni, a cui ACPI ha dato riscontro con risposta del 13 ottobre 2010 e TP con comunicazione del 3 novembre 2010. Ulteriori dati sono stati inviati da TP il 17 dicembre 2010.

5. Le Associazioni sono state sentite in un'unica audizione svolta il 19 novembre 2010.

6. Ad Assocomunicazione, in quanto associazione che rappresenta le più importanti imprese di comunicazione, nazionali e multinazionali, operanti in Italia, con comunicazione del 28 settembre 2010 state richieste informazioni in merito al funzionamento del mercato dei servizi di *marketing* per le comunicazioni e del mercato dei servizi di intermediazione pubblicitaria. Assocomunicazione ha dato riscontro a tale richiesta con comunicazione pervenuta il 19 ottobre 2010.

7. Le associazioni ACPI e TP, dopo avere ricevuto la comunicazione delle risultanze istruttorie e della data di chiusura dell'acquisizione degli elementi probatori, inviata il 4 marzo 2011, non hanno fatto pervenire alcuna memoria né scritti difensivi previsti dall'articolo 14, comma 4, del DPR n. 217/98, né hanno richiesto l'audizione di fronte al Collegio, di cui al citato articolo 14, comma 5, come espressamente indicato nella suddetta comunicazione.

8. Le Parti non hanno mai richiesto il diritto di accesso ai documenti del fascicolo.

### III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

#### 3.1 La Guida remunerazioni e tariffe 2009/2010

9. La "Guida remunerazioni e tariffe 2009/2010" (di seguito, anche Guida), adottata dalle associazioni ACPI e TP, contiene un tariffario relativo a numerosi servizi resi dai professionisti e dalle imprese del settore pubblicitario, ad esempio per la realizzazione di campagne pubblicitarie (aventi ad oggetto prodotti, servizi o l'immagine di imprese e altri enti) e per la pianificazione delle stesse, nonché all'acquisto dei media per la diffusione delle campagne promozionali.

10. La Guida è suddivisa in tre parti: *i)* una prima parte, contenente alcuni contratti tipo (contratto di consulenza, conferimento di incarico) utilizzabili liberamente dagli associati ACPI e TP o da altri autorizzati come modelli per la stesura di accordi contrattuali; *ii)* una seconda parte, nella quale sono riportate "modalità e valori per la remunerazione nelle diverse variazioni d'impegno" (remunerazione a ore, remunerazione a percentuale, remunerazione a periodo – *articolo& copy*, remunerazioni specifiche – per testi e grafica, quotazioni per attività e servizi di comunicazione e immagine all'impresa pubblica e privata); *iii)* una terza parte, nella quale è riportata una guida sintetica con le cosiddette "quotazioni a colpo d'occhio" delle prestazioni più ricorrenti nell'ambito della creatività pubblicitaria (*advertising creativity*), identità di impresa (*corporate identity*), presentazione di prodotti (*product identity*).

11. Secondo quanto riportato nella premessa relativa alla parte "Remunerazioni e tariffe" (cfr. pag. 19), la Guida "non ha alcuna pretesa di limitazione della libera concorrenza di mercato. È intesa quale ausilio per la stesura soggettiva e la valutazione dei preventivi. [...] Costituisce una guida ai minimali di remunerazione riferiti ad impegno ed utilizzo di medio livello. I minimali indicati possono essere soggetti a variazioni, come precisato negli specifici capitoli di modalità remunerativa. La guida è vincolante nel rapporto tra gli iscritti ACPI e TP quale indicazione alla leale concorrenza professionale, pur lasciando libertà di contrattazione e/o deroghe ragionevolmente motivate".

12. Le Parti sostengono che la Guida si basa sul tradizionale rapporto delle associazioni di riferimento con i propri iscritti e intende rispondere alla necessità di questi ultimi di disporre di strumenti utili per la gestione del rapporto con la clientela, che vadano aldilà delle pratiche di deontologia professionale<sup>4</sup>; la metodologia di calcolo delle remunerazioni utilizzata non è unica, bensì si fonda su molteplici fattori derivanti dall'esperienza storica maturata. In particolare, la remunerazione a percentuale sul budget stanziato dal cliente rappresenta una delle più consolidate prassi del settore pubblicitario, risalente agli esordi della professione già negli Stati Uniti della fine del XIX sec.<sup>5</sup> Sin dalle origini è stata diffusa e riconosciuta anche in ambito internazionale una percentuale del 15%. Pur avendo tale valore perso, nel corso dell'ultimo ventennio, la sua tradizionale significatività, in ragione delle crescenti spinte concorrenziali sia dal lato della domanda che dell'offerta, nella Guida per la remunerazione a percentuale è stato mantenuto il riferimento alla suddetta percentuale. Nella Guida, inoltre, si fornisce una ripartizione del compenso in percentuale tra "servizio di creatività" e "servizio mezzi (media service)".

13. La Guida riporta anche il criterio di remunerazione a periodo, utilizzabile laddove il consulente non si dedichi a un unico progetto, bensì si trovi nella condizione di offrire una consulenza su base continuativa, multiforme o non collegabile a specifici progetti e iniziative. Le remunerazioni a periodo indicate nella Guida si basano sia sul compenso orario lordo, sia sul tempo dedicato mediamente al cliente, e vengono tradotti in compensi mensili sulla base di differenti valori di impegno medio per mese (impegno contenuto, medio-basso, medio, medio-alto).

14. Inoltre, la Guida prevede il criterio della remunerazione a progetto, utilizzabile per grandi quantità di incarichi da parte di un medesimo cliente, nell'ambito del quale l'impegno ad ore e il costo dei materiali costituiscono la base principale del computo. In questo caso, le quantificazioni medie indicate nella Guida - articolate su un'ampia e

<sup>4</sup> [Cfr. risposta alla richiesta di informazioni di ACPI del 12 ottobre 2010 (doc. n. 1.7) e di TP del 3 novembre 2010 (doc. n. 1.9).]

<sup>5</sup> [Tale modello è confermato anche da Assocomunicazione (cfr. risposta alla richiesta d'informazioni del 19.10.2010, doc. n. 1.8).]

dettagliata gamma di voci - sono ricavate, secondo le informazioni fornite dalle Parti, dalla raccolta di esperienze riportate dagli associati, nonché da fonti esterne italiane e internazionali (quali operatori, agenzie e associazioni settoriali); le singole quotazioni per le remunerazioni a progetto indicate nella Guida si basano su costanti utilizzate da tempo nel settore e di uso consolidato da parte di professionisti e associazioni.

**15.** Anche per la determinazione delle *remunerazioni specifiche* per la produzione di testi e dei *costi specifici* per attività grafica e di stampa è stato applicato lo stesso criterio utilizzato per la remunerazione a progetto, ossia quello delle esperienze italiane e internazionali.

**16.** Le *percentuali di ponderazione* delle remunerazioni, in funzione del peso d'importanza e di divulgazione geografica costituiscono quozienti convenzionali, tratti da una valutazione comparativa di usi internazionali esaminati e stabiliti per delibera dal consiglio direttivo dell'ACPI. La loro finalità consiste principalmente nel dare agli associati un orientamento realistico circa le caratteristiche del mercato nazionale.

**17.** La Guida è stata pubblicata nel giugno 2009.

TP non ha mai reso disponibile la Guida *on line*, bensì ha distribuito ai propri associati 350 copie cartacee e diffuso una *newsletter* ai soci informandoli della disponibilità di una copia cartacea su richiesta.

ACPI ha inserito una copia elettronica della Guida nella sezione del proprio sito<sup>6</sup> riservata agli associati (e accessibile tramite *password*), rendendo disponibile l'indice nella sezione pubblica del medesimo sito; inoltre, ACPI ha affermato di aver inviato la copia cartacea della Guida ai soli associati per un complessivo numero di 80 copie complessivamente. La diffusione *on line* della Guida è cessata dopo l'avvio del procedimento istruttorio nel giugno 2010.

### 3.2 I mercati rilevanti

**18.** Preliminarmente si ricorda che nei casi riguardanti intese restrittive della concorrenza la definizione del mercato rilevante è essenzialmente volta ad individuare le caratteristiche del contesto economico e giuridico nel quale si colloca il coordinamento tra imprese concorrenti.

**19.** Come evidenziato nel provvedimento di avvio, gli operatori appartenenti alle due associazioni ACPI e TP offrono vari servizi nell'ambito dell'ampia area della comunicazione pubblicitaria: alcuni associati sono impegnati prevalentemente nel campo creativo, altri nella pianificazione e gestione dei *media*, altri ancora nella ricerca di mercato o nella consulenza globale strategica. Ciò detto, l'ambito rilevante ai fini della valutazione dei comportamenti in esame può essere individuato prevalentemente: *i)* nei servizi di *marketing* per le comunicazioni, che comprendono un'ampia gamma di attività, quali i servizi pubblicitari, la consulenza sul *marketing*, la gestione delle relazioni con il cliente (consumatore o ente pubblico), la promozione del marchio, il disegno, la grafica e altre aree di comunicazione più specializzate<sup>7</sup>; *ii)* nei servizi di intermediazione pubblicitaria, che comprendono la gestione degli acquisti di spazi pubblicitari sui diversi *media*<sup>8</sup> (quali televisione, quotidiani, periodici, radio, internet).

**20.** Entrambi i mercati dei servizi di *marketing* per le comunicazioni e dei servizi di intermediazione pubblicitaria presentano dimensione nazionale, in ragione dell'articolazione delle campagne pubblicitarie, dei vincoli linguistici e amministrativi (autorizzazioni, regolamentazioni, permessi, *etc.*).

**21.** La domanda di tali servizi è sostanzialmente espressa dai soggetti economici che investono per "comunicare" con la propria clientela di riferimento e comprende entità economiche molto diverse tra loro, quali multinazionali, piccole aziende, enti pubblici. Gli investimenti risultano abbastanza concentrati; infatti, nel 2009, i primi 10 investitori rappresentavano circa il 17% della spesa totale. I settori più rappresentativi sono l'abbigliamento, l'industria automobilistica e le telecomunicazioni (dati di fonte Nielsen Media Research). Tali investimenti confluiscono, tramite, le concessionarie di pubblicità, che operano nella vendita degli spazi pubblicitari, sulle diverse piattaforme (TV, radio, stampa quotidiana, stampa periodica, affissionali, cinema, Internet, *direct mail*). Nella Tabella che segue, si fornisce una indicazione del valore degli investimenti pubblicitari realizzati in Italia negli anni 2009 e 2010 e ripartiti secondi i diversi mezzi di diffusione.

**Tabella: Gli investimenti pubblicitari in Italia nel 2010**

(milioni di euro)

Piattaforme	2009	2010	Variazione 2010 su 2009
-------------	------	------	----------------------------

<sup>6</sup> [Cfr. [www.acpi.it/AreaRiservataGUIDATARIFFE.htm](http://www.acpi.it/AreaRiservataGUIDATARIFFE.htm).]

<sup>7</sup> [Tali attività ricadono nel medesimo mercato (*Marketing communication services*), in quanto esse rappresentano tutte metodologie di comunicazione dell'azienda con un determinato gruppo di individui, siano essi consumatori/clienti, editori, altre compagnie, il governo, organismi di regolamentazione o qualsiasi altro organismo interessato: i clienti possono utilizzare tali servizi sulla base di un progetto specifico o nell'ambito di una più ampia campagna o strategia commerciale, richiedendo i servizi di una o di più agenzie simultaneamente; allo stesso tempo, le soluzioni offerte al cliente, per il raggiungimento dell'obiettivo di comunicazione prescelto, possono comprendere diversi servizi (cfr. decisione della Commissione WPP/Grey COMP/M.3579 del 24.1.2005).]

<sup>8</sup> [I servizi di intermediazione pubblicitaria (*media buying*) comprendono le attività connesse con la gestione degli acquisti di spazi pubblicitari sui *media* (quali televisione, quotidiani, periodici, radio, internet); la domanda di tali servizi proviene dagli inserzionisti che realizzano la propria campagna pubblicitaria acquistando pacchetti di inserzioni su diversi *media*; la stretta complementarietà esistente tra i diversi mezzi di comunicazione utilizzabili nell'ambito delle attività di promozione pubblicitaria, comporta la conseguenza che gli operatori attivi nell'offerta non siano specializzati su un determinato mezzo, ma siano, al contrario, caratterizzati da una varietà di attività (cfr. decisione della Commissione WPP/Grey, cit.).]

<b>TV</b>	4.619	4.359	+6,0%
<b>Stampa</b>	2.290	2.392	-4,3%
<b>Radio</b>	470	436	+7,7%
<b>Internet</b>	363	302	+20,1%
<b>Outdoor</b>	137	135	+1,4%
<b>Cinema</b>	63	56	+12,2%
<b>Cards</b>	7	7	+0,4%
<b>Direct mail</b>	556	504	+10,3%
<b>Out of Home TV</b>	11	9	-
<b>Transit</b>	109	109	-0,2%
<b>Totale</b>	<b>8.623</b>	<b>8.309</b>	<b>+3,8%</b>

Fonte: Nielsen Media Research

22. Dal lato dell'offerta dei predetti servizi, gli operatori possono avere dimensioni molto variabili ed essere organizzati in maniera più o meno integrata, anche con eventuali specializzazioni settoriali, e possono offrire sia servizi di *marketing* per le comunicazioni sia servizi di intermediazione pubblicitaria. Si tratta, infatti, di attività i cui confini si sono dimostrati in questi ultimi anni sempre più permeabili.

23. In particolare, l'offerta di servizi di *marketing* per le comunicazioni presenta una fisionomia variegata e comprende sia i singoli professionisti sia le agenzie media, il cui ruolo si è tendenzialmente esteso nel tempo arrivando a tutte le varie attività della comunicazione commerciale. In Italia, il numero delle imprese che offrono tali servizi è stimabile attorno alle 7.500 unità nel 2009<sup>9</sup>: di queste circa il 37% è costituito da persone fisiche, il 25% da società di persone e il 38% da società di capitali (tra queste ultime rientrano le imprese di maggiori dimensioni).

24. Nel caso dei servizi di intermediazione pubblicitaria, le imprese presenti in Italia sono stimabili in circa 400 soggetti, ripartiti in circa il 23% di persone fisiche, il 20% di società di persone e il 57% di società di capitali<sup>10</sup>. Questo mercato è caratterizzato da una elevatissima concentrazione degli investimenti in pochi grandi centri media, quasi tutti facenti capo a gruppi multinazionali.

25. Gli operatori nazionali attivi nei mercati sopra descritti sono normalmente riuniti in associazioni, che sono di due tipi: associazioni di imprese, quali Assocomunicazione (circa 180 associati), Unicom (circa 200 associati), Assorel (circa 50 associati), Federpubblicità (circa 330 associati) e associazioni di persone fisiche, quali ACPI, TP, FERPI.

### 3.3 La difesa delle Parti

26. Con riguardo alla natura e finalità delle indicazioni contenute nella Guida, entrambe le associazioni, ACPI e TP, hanno affermato che la stessa è vincolante per gli associati soltanto in termini deontologici, ossia per assicurare la trasparenza e la parità di informazioni nei rapporti tra controparti al momento della contrattazione. In tal senso, le Parti hanno affermato che, considerato il normale meccanismo concorrenziale operante nel mercato, *"la Guida associativa alle remunerazioni e tariffe è stata istituita come strumento indicativo, vincolante per l'associato esclusivamente nel suo concetto deontologico"*. Pertanto, *"l'associato è libero di ignorare le indicazioni della pur accettata Guida alle remunerazioni, in ogni momento e in qualsiasi occasione, purché con tale scelta non comprometta in modo sleale le potenzialità del professionista collega e concorrente"*.<sup>11</sup> Secondo le due associazioni, la Guida si limitava a perseguire, quindi, l'obiettivo di illustrare le metodologie di quantificazione e presentazione dei costi/remunerazione dei servizi di comunicazione pubblicitaria offerti dagli operatori del settore: essa avrebbe anche potuto essere priva dell'indicazione di prezzo, la cui introduzione sarebbe da considerarsi, secondo le due associazioni, un' *"ingenuità"*.

27. ACPI ha rilevato, in primo luogo, di non poter essere qualificata come associazione di imprese, essendo una organizzazione *"di persone fisiche"* e che la Guida ha lo scopo di *"dare valore al valore"* per *"generare una buona cultura della comunicazione"*, soprattutto in momenti di crisi economica, come quello attuale, in cui aumenta il rischio di prezzi ridotti a detrimento della qualità dei servizi.

28. Inoltre, entrambe le associazioni hanno evidenziato che esiste fra tutti gli associati una piena consapevolezza delle differenze regionali e locali che caratterizzano il mercato nazionale: secondo le Parti, infatti, non avrebbe senso richiedere il rispetto delle tariffe indicate nella Guida in un mercato in cui sussiste una fortissima variabilità delle condizioni economiche praticabili nelle diverse aree economiche e territoriali del Paese<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> [Stima relativa alle società rilevate dallo Studio di Settore dell'Agenzia delle Entrate del 2009, per le società di capitali con fatturato inferiore a 5 milioni di euro.]

<sup>10</sup> [Fonte, Studio di Settore dell'Agenzia delle Entrate del 2009, cit.]

<sup>11</sup> [Cfr. risposta alla richiesta di informazioni di ACPI del 12 ottobre 2010 (doc. n. 1.7) e di TP del 3 novembre 2010 (doc. n. 1.9).]

<sup>12</sup> [Cfr. verbale audizione di ACPI e TP del 19 novembre 2010, doc. n. 1.13.]

**29.** Le Parti hanno precisato che la Guida ha avuto una diffusione estremamente limitata. Infatti, la diffusione della Guida, pubblicata nel giugno 2009, è stata interrotta immediatamente dopo l'avvio del procedimento istruttorio, ossia nel giugno 2010. Durante tale limitato arco temporale, come detto, TP ha distribuito ai propri associati 350 copie cartacee, senza prevederne una diffusione *on line*. ACPI ha affermato di aver inviato la copia cartacea della Guida ai soli associati per un numero complessivo di circa 80 copie. Per quanto riguarda la diffusione *on line*, pur non disponendo di una contabilizzazione degli accessi al proprio sito, la ACPI afferma che non vi sia stato un numero significativo di operazioni di *download* del testo della Guida, in quanto tale testo risultava accessibile ai soli associati nell'area riservata che disponevano già della copia cartacea.

**30.** Dal giugno 2009 al giugno 2010, periodo di diffusione *on line* della Guida nel sito internet di ACPI, le richieste di chiarimenti sulla medesima da parte degli associati ad ACPI e TP hanno riguardato soprattutto la modulistica contrattuale, l'organizzazione metodologica dell'offerta di servizi di comunicazione pubblicitaria, nonché la corretta terminologia sulle attività prestate.

**31.** Entrambe le associazioni hanno affermato di non aver esercitato, nel periodo di diffusione della Guida *on line* né successivamente, alcuna attività di controllo del rispetto, da parte degli associati, delle tariffe indicate nella stessa Guida.

**32.** Da ultimo, entrambe le associazioni hanno rilevato la scarsa rappresentatività delle stesse nell'ambito dei mercati interessati. Ciò in ragione della tipologia di associati, che possono essere esclusivamente persone fisiche, nonché del numero limitato di soggetti aderenti, che comprende complessivamente circa 1.150 soggetti, rispetto a un settore che vede attivi oltre 30.000 professionisti, tra cui anche imprese di grandi dimensioni.

#### **IV. VALUTAZIONI**

##### **4.1 L'intesa**

**33.** Conformemente ai consolidati principi giurisprudenziali comunitari e nazionali, gli operatori del settore pubblicitario, in quanto prestano stabilmente, a titolo oneroso e in forma indipendente, i servizi professionali di *marketing* per le comunicazioni e i servizi di intermediazione pubblicitaria in forma indipendente ed autonoma, svolgono attività economica. Pertanto, ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di concorrenza, essi possono essere qualificati come imprese.

**34.** ACPI "*Associazione Consulenti Pubblicitari Italiani*" e TP "*Associazione Italiana Pubblicitari Professionisti*", associando operatori economici qualificabili come imprese, in quanto offrono sul mercato in modo indipendente e stabile i suddetti servizi professionali, costituiscono, a loro volta, associazioni di imprese alle quali è applicabile la disciplina della concorrenza.

**35.** Ciò premesso, dunque, deve osservarsi che la "*Guida remunerazioni e tariffe 2009/2010*" per operatori del settore pubblicitario, in quanto adottata da due associazioni rappresentative di imprese attive nella fornitura di servizi di comunicazione aziendale, costituisce una deliberazione di associazioni di imprese, pertanto è qualificabile come intesa ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90 e, in quanto tale, può essere sindacata ai sensi del diritto *antitrust*.

Al riguardo occorre notare che la Guida, oltre a contenere un tariffario per molteplici servizi anche i più diffusi contratti-tipo utilizzati dalla categoria, è stata redatta, adottata e divulgata dalle due associazioni ACPI e TP.

**36.** L'intesa in esame, posta in essere a partire dal giugno 2009 - in quanto riporta, dunque, le remunerazioni professionali e i prezzi dei principali servizi di comunicazione pubblicitaria offerti secondo le diverse modalità di tariffazione (a ore, a periodo, a percentuale, a progetto, etc.) - consiste in un tariffario per la determinazione uniforme delle remunerazioni per professionisti, agenzie ed operatori del settore, da utilizzarsi nella predisposizione dei relativi contratti. Come si dirà, nel tariffario sono indicati i compensi uniformi per la remunerazione delle prestazioni professionali da parte degli associati ACPI e TP.

La Guida è stata registrata presso l'Agenzia delle entrate nel giugno 2009 e, come accennato, è stata diffusa sul sito Internet dell'associazione ACPI, tramite accesso all'area riservata agli iscritti, nonché distribuita in forma cartacea agli aderenti di entrambe le associazioni e a coloro che ne facessero esplicita e motivata richiesta.

##### **4.2 La restrizione della concorrenza**

**37.** L'intesa in esame, consistente nel descritto tariffario adottato dalle associazioni ACPI e TP, diffuso a partire dal giugno 2009 sia tramite internet (fino al giugno 2010) che tramite copie cartacee inviate agli iscritti, determina una restrizione della concorrenza in violazione dell'articolo 2, comma 2, lettera a) della legge n. 287/90. L'intesa, infatti, limita l'autonomia degli operatori del settore nell'individuazione dei prezzi delle proprie prestazioni professionali, vincolandoli ad uniformare i rispettivi comportamenti economici mediante l'applicazione delle tariffe fisse indicate nella Guida.

**38.** Il tariffario in esame, infatti, costituisce uno strumento delle associazioni suddette per coordinare il comportamento dei rispettivi aderenti per quanto concerne la fissazione orizzontale dei prezzi delle prestazioni rese. In particolare, il tariffario sostituisce l'operare indipendente delle singole imprese concorrenti con l'adozione di una strategia comune da parte delle stesse, peraltro con evidente danno per i clienti finali. Secondo la consolidata giurisprudenza nazionale e comunitaria, le intese aventi per oggetto e per effetto l'applicazione di prezzi uniformi per

diversi servizi, in particolare quando esse stabiliscono, come nel caso in esame, prezzi minimi, hanno natura restrittiva di per sé, in quanto comprimono la concorrenza sul prezzo di vendita del prodotto, uno dei più qualificanti elementi dell'attività economica delle imprese<sup>13</sup>.

39. Si precisa che non può essere condivisa, pertanto, l'argomentazione delle Parti secondo cui le indicazioni di prezzo contenute nella Guida non hanno per oggetto o per effetto di ridurre la concorrenza all'interno dei mercati rilevanti, in quanto esse si limitano a fornire valori meramente indicativi, utilizzabili come parametri di riferimento per condurre liberamente le trattative negoziali, a seguito delle quali viene determinata la remunerazione degli operatori. Infatti, la natura anticoncorrenziale delle intese aventi ad oggetto i prezzi di vendita, ai sensi della giurisprudenza comunitaria e nazionale, si rinviene indipendentemente dal carattere vincolante o meno delle indicazioni di prezzo, poiché queste ultime sono comunque suscettibili di svolgere una funzione di orientamento del comportamento degli operatori, i quali sono in condizione di prevedere quale sarà la politica dei prezzi dei concorrenti.

Con riguardo, in particolare, alle tariffe c.d. di riferimento, i consolidati principi *antitrust* hanno chiarito come esse, al pari delle tariffe fisse o minime, determinino l'effetto di restringere la concorrenza in violazione delle regole *antitrust*, in quanto anch'esse idonee ad uniformare e limitare il comportamento economico degli operatori<sup>14</sup>. Ciò anche nei casi in cui le tariffe sono stabilite con riferimento ad un'attività professionale non riservata dalla legge, come quella in esame.

40. In ogni caso, quanto sostenuto dalle Parti circa la natura di *"ausilio per la stesura soggettiva e la valutazione dei preventivi"*<sup>15</sup> della Guida non è conferente con quanto riportato nella stessa pubblicazione, in cui risulta di tutta evidenza la vincolatività, per gli iscritti alle due associazioni, delle previsioni in essa riportate relative alle tariffe minime per la remunerazione delle prestazioni degli iscritti. Infatti, in essa è chiaramente affermato che la pubblicazione *"costituisce una guida ai minimali di remunerazione riferiti ad impegno ed utilizzo di medio livello. I minimali indicati possono essere soggetti a variazioni, come precisato negli specifici capitoli di modalità remunerativa. La guida è vincolante nel rapporto tra gli iscritti ACPI e TP quale indicazione alla leale concorrenza professionale"*. Deve rilevarsi che la vincolatività è confermata dalla precisazione secondo cui la *"libertà di contrattazione e/o deroghe"* ai minimi tariffari indicati devono essere *"ragionevolmente motivate"*. Infatti, la richiesta di una *"ragionevole motivazione"* svolge la funzione di disincentivare in modo significativo l'associato ad assumere un comportamento indipendente nella determinazione del prezzo del proprio servizio.

41. Con riferimento alle doglianze espresse nel corso del procedimento da ACPI, secondo cui nei momenti di crisi economica aumenta il rischio di prezzi ridotti a detrimento della qualità dei servizi, si precisa che nessuna correlazione è rinvenibile tra uniformità dei compensi e qualità delle prestazioni professionali, per cui la qualità della prestazione non può costituire una giustificazione a tale tipo di restrizione della concorrenza<sup>16</sup>.

Diversamente da quanto afferma l'associazione ACPI, si osserva, infatti, che qualità delle prestazioni e uniformità delle remunerazioni rivelano un'intrinseca contrapposizione, potendo i prezzi uniformi produrre effetti iniqui, posto che l'uniformità dei compensi permette semmai che prestazioni qualitativamente differenti ricevano la medesima remunerazione. Mentre, dal punto di vista della tutela dei consumatori si deve rilevare come proprio l'uniformità dei compensi impedisca a questi ultimi di percepire il prezzo come variante della qualità del servizio.

42. Alla luce delle esposte considerazioni, l'intesa in esame determina una restrizione della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90, considerato che la Guida ha per oggetto l'indicazione di prezzi minimi per gli aderenti alle associazioni ACPI e TP, risultando, quindi, idonea a fissare prezzi uniformi sui mercati interessati.

43. Trattandosi di una fattispecie avente ad oggetto la fissazione orizzontale di prezzi, e quindi connotata dal massimo grado di restrittività, l'intesa in esame ricade nel divieto di cui all'articolo 2, della legge n. 287/90. A nulla rileva la scarsa rappresentatività sul mercato delle imprese associate in ACPI e TP, configurando essa un divieto di per

---

<sup>13</sup> [Cfr. fra gli altri, la sentenza del TAR sul caso I101 - Tariffe Amministratori Condomini, del 27 marzo 1996, n. 476, la sentenza del Consiglio di Stato sul caso I 417 - Selea/Ordine Dei Farmacisti, del 13 maggio 2010, n. 2941, nonché il provvn. 18443 del 4 giugno 2008 1695 - Listino prezzi del pane, in Boll. 22/2008.]

<sup>14</sup> [Cfr. provv. 1713 Consiglio nazionale dei geologi - restrizioni deontologiche sulla determinazione dei compensi, provv. n. 21279 del 23 giugno 2010, in Boll. n. 25/10. Cfr., inoltre, caso n. COMP/38.2549 sugli architetti belgi, in cui la Commissione ha rilevato che il sistema di onorari minimi raccomandati approvato dall'Ordine degli architetti belgi che prevedeva per un architetto onorari fissati costituiva un'ingiustificata restrizione della concorrenza. La Commissione ha ritenuto infatti che le tariffe raccomandate per gli onorari contravvengano alle norme in materia di concorrenza, in quanto tendono a coordinare le politiche di prezzo degli architetti in Belgio e che tale restrizione non appaia necessaria per un corretto esercizio della professione. In particolare, la Commissione ha rilevato che gli onorari devono rispecchiare un livello di competenza e di efficienza, nonché i costi sostenuti da un architetto, ma non devono dipendere unicamente dal valore dei lavori o dai prezzi praticati da un'impresa. La Commissione ha così affermato che l'architetto deve fissare i propri onorari soltanto sulla base dell'accordo con il proprio cliente e a prescindere dai prezzi praticati dai suoi concorrenti.

Si noti inoltre che, già nel 1997, in Francia il Consiglio della concorrenza ha vietato all'ordine degli architetti di quel paese di continuare a stabilire e divulgare un regime tariffario e che, in Gran Bretagna, l'Office of Fair Trading è giunto a sua volta alla conclusione che gli orientamenti divulgati dal Regio istituto degli architetti britannici (RIBA) in materia di onorari poteva dar adito a forme di collusione.]

<sup>15</sup> [Secondo quanto riportato a pag. 19 della stessa Guida, "La Guida è vincolante nel rapporto fra gli iscritti ACPI e TP quale indicazione alla leale concorrenza professionale, pur lasciando libertà di contrattazione e/o deroghe ragionevolmente motivate.".]

<sup>16</sup> [In tal senso cfr. Comunicazione della Commissione Europea recante "Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali" del febbraio 2004]



sé<sup>17</sup>. In tal senso, secondo la Comunicazione della Commissione relativa agli accordi di importanza minore<sup>18</sup> - che si applica anche alle decisioni di associazioni di imprese<sup>19</sup> - sono esclusi dall'applicazione della regola *de minimis*<sup>20</sup> gli accordi concernenti restrizioni gravi, quali quelli aventi ad oggetto la fissazione dei prezzi.

#### **4.3 Gravità e durata dell'infrazione**

44. L'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90 prevede che l'Autorità, nei casi di infrazione grave, disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato realizzato da ciascuna impresa nell'ultimo esercizio, considerate la gravità e la durata dell'infrazione.

45. Secondo la prassi dell'Autorità e conformemente alla giurisprudenza comunitaria<sup>21</sup>, la gravità dell'infrazione contestata deve essere valutata tenendo conto di una pluralità di elementi, quali la natura dei comportamenti, il contesto nel quale i comportamenti sono stati attuati e l'importanza delle imprese che li hanno posti in essere.

46. Nel caso in esame, occorre considerare che, nonostante il coordinamento orizzontale dei comportamenti di prezzo si configuri come una grave violazione della disciplina *antitrust*, le associazioni ACPI e TP vantano una rappresentatività limitata nell'ambito dei mercati nazionali interessati (mercato dei servizi di *marketing* per la comunicazione e mercato dei servizi di intermediazione pubblicitaria). Infatti, si rileva che, in entrambi i mercati rilevanti, la rappresentatività di tali associazioni risulta modesta, sia con riguardo al numero degli associati rispetto al numero complessivo delle imprese presenti su tali mercati, sia con riguardo al loro peso economico effettivo considerato che gli associati sono professionisti attivi per lo più tramite imprese individuali o di ridotte dimensioni.

47. Per quanto concerne la durata dell'intesa, si rileva che - sebbene la diffusione *on line* della Guida sul sito internet di ACPI sia stata interrotta in seguito all'avvio dell'istruttoria da parte dell'Autorità e TP abbia contenuto la diffusione della Guida inviandone soltanto 350 copie a fronte di 1.100 iscritti - allo stato non risulta che le Associazioni in questione abbiano informato gli iscritti (ad esempio, attraverso messaggi sui rispettivi siti ovvero tramite l'invio di specifiche informative) circa il fatto che gli stessi non debbano più utilizzare il tariffario per la determinazione dei propri compensi professionali.

#### **4.4 Quantificazione della sanzione**

48. Ai fini dell'individuazione dei criteri di quantificazione occorre tenere presente gli orientamenti definiti nella Comunicazione della Commissione europea 2006/C 210/02 (*Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 23, par. 2, lettera a), del regolamento CE n. 1/2003*). In ordine alla quantificazione della sanzione, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 689/81, richiamato dall'articolo 31 della legge n. 287/90, devono essere considerati la gravità della violazione, le condizioni economiche, nonché il comportamento delle imprese coinvolte e, in particolare, le eventuali iniziative volte a eliminare o ad attenuare le conseguenze delle violazioni.

49. In via preliminare, si fa presente che, tenuto conto degli Orientamenti contenuti nella citata Comunicazione della Commissione per il calcolo delle ammende, per determinare l'importo della sanzione va fatto riferimento al totale delle entrate riportate nei rispettivi bilanci dell'anno 2010, in quanto ultimi bilanci approvati da ACPI e TP, posto che l'intesa è stata realizzata da due associazioni di imprese, il cui bilancio è costituito, per lo più, dalle quote di iscrizione degli associati.

50. In merito alla gravità dell'infrazione, nel richiamare le considerazioni già svolte, si sottolinea che la rappresentatività delle due associazioni risulta modesta, sia per il numero degli associati rispetto al numero complessivo delle imprese presenti su tali mercati, sia per il peso economico effettivo delle stesse.

La Guida, peraltro, risulta avere avuto una diffusione limitata, in quanto TP non ha mai reso disponibile la Guida *on line*, mentre ACPI ha inserito una copia elettronica della Guida nella sezione del proprio sito internet accessibile soltanto tramite *password* riservata agli associati. Inoltre, come detto, TP ha limitato la diffusione della Guida, inviandone soltanto 350 copie cartacee a fronte di 1.100 iscritti, e ACPI ha stampato un numero esiguo di copie cartacee, rimuovendo, in seguito all'avvio del procedimento, la Guida *on line*.

51. Sulla base di tali elementi, viene irrogata a ACPI e TP una sanzione pecuniaria simbolica pari a 1.000 euro ciascuna.

---

<sup>17</sup> [Tale principio è stato di recente ribadito dal Consiglio di Stato, nella sentenza 25 marzo 2009, n. 1794, sul caso I657 - Servizi aggiuntivi di trasporto pubblico nel comune di Roma, nella quale è stato sottolineato che, nel caso di restrizioni gravi (*hardcore*) della concorrenza, l'accordo è automaticamente escluso dall'applicabilità del beneficio *de minimis* previsto dalla Comunicazione della Commissione relativa agli accordi di importanza minore, anche qualora le quote di mercato espresse dall'intesa siano inferiori alle soglie minime di mercato ivi individuate.]

<sup>18</sup> [Cfr. "Comunicazione della Commissione relativa agli accordi di importanza minore che non determinano restrizioni sensibili della concorrenza ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, del Trattato che istituisce la Comunità europea (*de minimis*)" (in GUCE 2001/C 368/13).]

<sup>19</sup> [Cfr. punto 5 della citata Comunicazione.]

<sup>20</sup> [Cfr. punto 11 n. 1 lettera a) della citata Comunicazione..]

<sup>21</sup> [Cfr. Corte di Giustizia, 15 luglio 1970, causa C-45/69, *Boehringer*, in Racc. 1970; Corte di Giustizia, 7 giugno 1983, cause riunite C-100 e 103/80, *Musique Diffusion Française*, in Racc. 1983; Corte di Giustizia, 9 novembre 1983, causa C-322/81, *Michelin*, in Racc. 1983.]

## V. IL PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

52. Con atto pervenuto in data 8 giugno 2011, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha espresso parere favorevole in merito allo schema di provvedimento inviato il 9 maggio 2011, sulla base delle seguenti considerazioni.

53. Con riferimento ai mercati rilevanti individuati nello schema di provvedimento, l'AGcom ritiene condivisibile l'individuazione e la definizione del mercato nazionale dei servizi di *marketing* per le comunicazioni e del mercato nazionale dei servizi di intermediazione pubblicitaria.

54. L'AGcom concorda sulla valutazione di restrittività dell'intesa posta in essere da ACPI e TP mediante l'adozione di un tariffario contenente le tariffe minime per le prestazioni professionali erogate dai rispettivi iscritti, evidenziando tra l'altro, in adesione alle considerazioni riportate nello schema di provvedimento, l'irrilevanza del valore asseritamente indicativo del tariffario per gli iscritti alle due associazioni.

55. L'AGcom condivide inoltre come, ai fini della valutazione della gravità dell'intesa restrittiva della concorrenza, assunta rilevanza la circostanza secondo cui, ancorché la fissazione orizzontale di prezzi di vendita costituisca una grave violazione delle norme *antitrust*, le associazioni ACPI e TP vantano nei mercati rilevanti una rappresentatività piuttosto modesta sia in termini di numero degli associati che in termini di peso economico degli stessi.

Tutto ciò premesso e considerato;

### DELIBERA

a) che le associazioni ACPI "*Associazione Consulenti Pubblicitari Italiani*" e TP "*Associazione Italiana Pubblicitari Professionisti*" hanno posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, avente ad oggetto la fissazione coordinata delle tariffe mediante la "*Guida sulle remunerazioni e tariffe 2009/2010*";

b) che le associazioni ACPI "*Associazione Consulenti Pubblicitari Italiani*" e TP "*Associazione Italiana Pubblicitari Professionisti*" assumano misure atte a porre termine all'illecito riscontrato e si astengano in futuro dall'adozione di comportamenti analoghi;

c) che all'Associazione ACPI "*Associazione Consulenti Pubblicitari Italiani*" venga applicata, per l'infrazione di cui alla lettera a), una sanzione di 1.000 euro;

d) che all'Associazione TP "*TP Associazione Italiana Pubblicitari Professionisti*" venga applicata, per l'infrazione di cui alla lettera a), una sanzione di 1.000 euro.

La sanzione amministrativa di cui alla precedente lettera deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando l'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al decreto legislativo n. 241/1997. Tale modello può essere presentato in formato cartaceo presso gli sportelli delle banche, di Poste Italiane S.p.A. e degli Agenti della Riscossione. In alternativa, il modello può essere presentato 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).

Ai sensi dell'articolo 37, comma 49, del decreto-legge n. 223/2006, i soggetti titolari di partita IVA, sono obbligati a presentare il modello F24 con modalità telematiche.

Decorso il predetto termine, 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. 689/81, 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.

Degli avvenuti pagamenti deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Il presente provvedimento verrà notificato 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'articolo 135, comma 1, lett. b), del Codice del processo amministrativo (decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della



Repubblica ai sensi dell'articolo 8, comma 2, 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

*Luigi Fiorentino*

IL PRESIDENTE

*Antonio Catricalà*