

1848 - PROBLEMATICHE CONCERNENTI L'ATTIVITÀ DI PROMOZIONE NEL MERCATO DELL'EDITORIA SCOLASTICA

Provvedimento n. 29894

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 16 novembre 2021;

SENTITO il Relatore Presidente Roberto Rustichelli;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (di seguito TFUE);

VISTO il Regolamento n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato CE (ora 101 e 102 TFUE);

VISTI il Regolamento n. 330/2010 della Commissione del 20 aprile 2010 e gli Orientamenti sulle restrizioni verticali;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la propria delibera del 1° dicembre 2020, con la quale è stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti delle società De Agostini Scuola S.p.A. (di seguito De Agostini), Mondadori Education S.p.A. (di seguito Mondadori), Rizzoli Education S.p.A. (di seguito Rizzoli), Pearson Italia S.p.A. (di seguito Pearson) e Zanichelli Editore S.p.A. (di seguito Zanichelli) per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 101 del TFUE, concernenti le cosiddette "clausole di gradimento" presenti nei contratti tra editori e promotori, le quali prevedono che la facoltà del promotore di contrattualizzare un nuovo editore sia subordinata alla discrezionale autorizzazione dell'editore che già rappresenta;

VISTA la propria delibera del 16 febbraio 2021, con la quale il procedimento è stato esteso soggettivamente, nei confronti dell'Associazione Italiana Editori (AIE) e dell'Associazione Nazionale Agenti Rappresentanti Promotori Editoriali (ANARPE), nonché, oggettivamente, agli accordi collettivi sottoscritti dalle stesse in data 28 ottobre 1988 e in data 27 novembre 2017, i quali prevedono, tra l'altro, che " *salvo patto contrario ... il promotore editoriale scolastico [non] può assumere l'incarico di fare opera di promozione editoriale scolastica per più preponenti che siano in concorrenza tra di loro*"

VISTA la propria " *Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14 ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287*", assunta nell'adunanza del 6 settembre 2012 e pubblicata sul Bollettino n. 35 del 17 settembre 2012;

VISTE le comunicazioni del 30 marzo 2021, del 6 aprile 2021 e del 26 maggio 2021, con le quali rispettivamente AIE, ANARPE (di seguito congiuntamente indicate come le Associazioni) Zanichelli e gli altri quattro editori parti del procedimento – De Agostini, Mondadori, Rizzoli e Pearson (di seguito congiuntamente indicati come Quattro Editori) – hanno presentato impegni, ai sensi dell'articolo 14 ter della legge n. 287/90, secondo le modalità indicate specificamente nell'apposito " *Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14 ter della legge n. 287/90* ", volti a rimuovere i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria;

VISTA la propria delibera del 22 giugno 2021, con la quale è stata disposta la pubblicazione degli impegni proposti dalle predette Associazioni e dai Quattro Editori sul sito Internet dell'Autorità, al fine di consentire ai terzi interessati di esprimere le loro osservazioni e sono stati fissati, al 25 luglio 2021, il termine per l'invio, da parte di questi ultimi, di eventuali osservazioni e, al 24 agosto, quello per la presentazione, da parte delle Associazioni e dei Quattro Editori, di eventuali rappresentazioni delle proprie posizioni in relazione alle osservazioni dei terzi sugli impegni, nonché per l'eventuale introduzione di modifiche accessorie agli stessi;

VISTA la propria delibera del 22 giugno 2021, con la quale è stato disposto il rigetto degli impegni presentati da Zanichelli in data 26 maggio 2021;

VISTE le osservazioni dei terzi interessati;

VISTE le osservazioni presentate da AIE e ANARPE rispettivamente in data 29 luglio e 6 agosto 2021;

VISTE le istanze di proroga del termine per la presentazione delle proprie posizioni in relazione alle osservazioni dei terzi sugli impegni, presentate dai Quattro Editori in data 29 luglio 2021;

VISTA la propria delibera del 3 agosto 2021 con la quale ha disposto la proroga, al 24 settembre 2021, del termine per la presentazione delle osservazioni e delle eventuali modifiche accessorie degli impegni, ai sensi della " *Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287*", in ragione delle specifiche esigenze rappresentate per la valutazione delle informazioni pervenute in Autorità nel corso del *market test*;

VISTE le osservazioni presentate in data 23 settembre 2021 da Mondadori, Rizzoli e Pearson, nonché, in data 24 settembre 2021, da De Agostini;

VISTA la propria comunicazione alla Commissione Europea, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, del Regolamento (CE) n. 1/2003;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. De Agostini Scuola S.p.A. è la società del gruppo editoriale De Agostini attiva nel settore dell'editoria scolastica attraverso diversi marchi, tra cui *Black Cat*, *Cedam Scuola*, *De Agostini*, *Garzanti Linguistica*, *Garzanti Scuola*, *Theorema*. La società, interamente controllata da De Agostini Editore S.p.A., ha realizzato, nel 2020, un fatturato di 70,8 milioni di euro¹.

2. Mondadori Education S.p.A. e Rizzoli Education S.p.A. sono le società del gruppo Mondadori attive nell'editoria scolastica, giuridica e, in misura minore, universitaria mediante un catalogo complessivo di circa 30 marchi. Le due società, interamente controllate da Arnoldo Mondadori Editore S.p.A., nel 2020 hanno realizzato un fatturato pari, rispettivamente, a 80 e 76,9 milioni di euro.

3. Pearson Italia S.p.A. è attiva nell'editoria scolastica e universitaria attraverso diversi marchi, tra cui *Pearson*, *Paravia* e *Bruno Mondadori*. La società, interamente controllata da Pearson PLC, nel 2020 ha realizzato un fatturato di 105 milioni di euro.

4. Zanichelli Editore S.p.A. è attiva nell'editoria scolastica, universitaria e giuridica con i marchi *Zanichelli* e *Loescher*. La società, il cui capitale è ripartito tra numerose persone fisiche e giuridiche, nell'esercizio finanziario concluso il 30 giugno 2020, ha realizzato un fatturato pari a 170 milioni di euro. Zanichelli controlla inoltre la società Istituto Italiano Edizioni Atlas S.r.l, attiva nel mercato dell'editoria scolastica con l'omonimo marchio². Quest'ultima, nel 2020 ha realizzato un fatturato pari a 10,7 milioni di euro.

5. L'Associazione Italiana Editori (AIE) è l'associazione di categoria, aderente a Confindustria, degli editori italiani – e di quelli stranieri attivi in Italia. Gli editori aderenti all'AIE rappresentano il 90% del mercato librario italiano.

6. Associazione Nazionale Agenti Rappresentanti e Promotori Editoriali (ANARPE) è l'associazione di categoria che rappresenta i promotori, agenti, dipendenti o concessionari editoriali. All'Associazione aderiscono i circa 1200 operatori editoriali scolastici e copre tutto il territorio nazionale.

II. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO E LE CONDOTTE CONTESTATE

7. A seguito della segnalazione da parte di un operatore attivo nel settore dell'editoria scolastica, l'Autorità, in data 1° dicembre 2020, ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle società De Agostini Scuola S.p.A., Mondadori Education S.p.A., Rizzoli Education S.p.A., Pearson Italia S.p.A. e Zanichelli Editore S.p.A., volta ad accertare eventuali violazioni dell'articolo 101 del TFUE, concernenti specifiche clausole, cosiddette di gradimento, presenti nei contratti tra editori e promotori, idonee a limitare la facoltà dei promotori di assumere mandati da diversi editori in concorrenza.

8. Successivamente, in data 16 febbraio 2021, l'Autorità, visti gli elementi acquisiti successivamente all'avvio dell'istruttoria, ha deliberato di estendere il procedimento avviato in data 1° dicembre 2020, soggettivamente, nei confronti delle associazioni AIE e ANARPE, nonché, oggettivamente, agli accordi collettivi sottoscritti dalle stesse in data 28 ottobre 1988 e in data 27 novembre 2017, i quali contengono una clausola di non concorrenza idonea a garantire una uniforme organizzazione dei rapporti verticali su tutto il territorio nazionale e per tutti gli operatori secondo un modello suscettibile di determinare restrizioni della concorrenza.

9. I comportamenti denunciati riguardano specifiche clausole, presenti nei contratti tra editori e promotori, idonee a limitare la facoltà dei promotori di assumere mandati da diversi editori in concorrenza. Dette clausole stabiliscono infatti che il promotore non può contrattualizzare un nuovo editore senza aver preventivamente ottenuto espressa autorizzazione da parte dell'editore che già rappresenta.

10. Tali clausole, pur essendo presenti nei contratti utilizzati da pressoché tutti gli editori, sono credibilmente esercitate dagli editori maggiori, ciascuno dei quali può generare una porzione considerevole del fatturato delle strutture di promozione.

Nel conferire all'editore la facoltà di limitare l'ambito di operatività del promotore, le clausole di gradimento rappresentano una forma di restrizione verticale idonea a limitare l'operatività dei promotori con effetti escludenti nel mercato dell'editoria scolastica.

¹ [De Agostini Scuola è stata di recente acquisita da parte di Arnoldo Mondadori Editore. L'operazione è stata esaminata dall'Autorità (cfr. provvedimento n. 29867 del 04/11/2021).]

² [Nel marzo 2021 Zanichelli Editore ha provveduto alla fusione per incorporazione di Istituto Italiano Edizioni Atlas S.r.l.]

III. IL MERCATO RILEVANTE E LA POSIZIONE DELLE PARTI

11. Si ricorda che, nei casi riguardanti intese, la definizione del mercato rilevante è essenzialmente volta a individuare le caratteristiche del contesto economico e giuridico nel quale si colloca il coordinamento fra imprese. Ai fini della valutazione di un'intesa, infatti, l'individuazione del mercato rilevante, ancorché utile per circoscrivere con precisione e focalizzare l'analisi dei comportamenti delle imprese coinvolte, risulta funzionale all'individuazione dell'ambito merceologico e territoriale nel quale si manifesta un coordinamento fra imprese e si realizzano gli effetti derivanti dall'illecito concorrenziale.

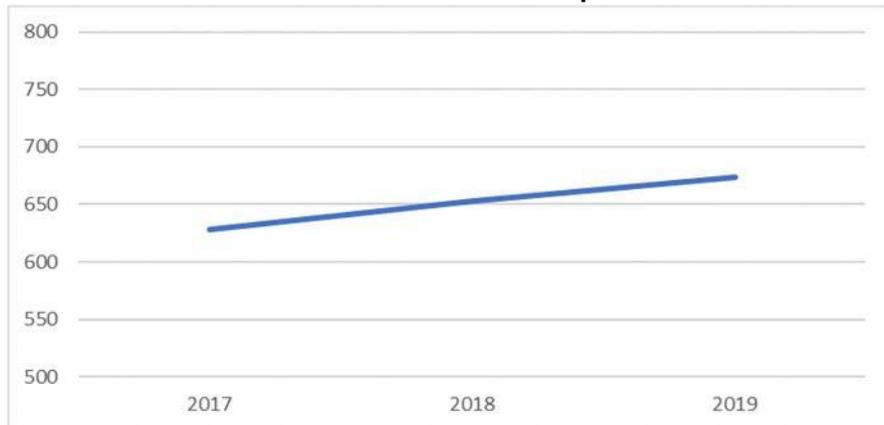
12. Le condotte segnalate si radicano nel rapporto tra gli editori ed i promotori di libri scolastici. Con riferimento all'editoria scolastica, il mercato rilevante ai fini della valutazione delle condotte segnalate risulta circoscritto alla produzione e distribuzione di libri di testo per la scuola secondaria (scuole medie e scuole superiori).

13. Come rilevato dall'Autorità in alcuni precedenti³, il mercato dell'editoria di testi per la scuola secondaria risulta distinto da quello dell'editoria di libri per la scuola primaria in considerazione della diversa regolamentazione – relativa, in particolare, alla definizione dei prezzi – e della distinzione tra i soggetti sui quali ricade l'onere economico dell'acquisto: mentre per i testi della scuola secondaria, acquistati dalle famiglie, il Ministro dell'Istruzione, con decreto di natura non regolamentare, determina i tetti di spesa dell'intera dotazione libraria per ciascun anno di scuola, per quelli della scuola primaria, il cui acquisto è prerogativa dalle amministrazioni comunali, ad essere oggetto di definizione ministeriale sono i prezzi di vendita dei libri⁴.

Inoltre, l'attività di gran parte degli editori italiani è specializzata o comunque focalizzata su un determinato ordine di scuola e, per conseguenza, i due ambiti merceologici presentano una struttura dell'offerta parzialmente differente⁵.

14. Il mercato dei libri di testo per la scuola secondaria ha una dimensione non trascurabile, il cui valore nel tempo risulta pressoché stabile (cfr. grafico 1), in ragione delle scarse potenzialità di incremento della domanda che – alla luce del *trend* decrescente della popolazione scolastica⁶ – sono meramente riconducibili alla scelta degli insegnanti di sostituire i testi in uso.

Grafico 1: dimensione del mercato dell'editoria per la scuola secondaria (milioni di euro)



Fonte: elaborazione dati AIE Rapporto sullo stato dell'editoria in Italia 2020

15. Il mercato in esame presenta altresì scarsa dinamicità ed elevata concentrazione: il numero degli operatori è stabile nel tempo, così come le rispettive quote di mercato⁷, mentre i primi quattro gruppi, ai quali sono riconducibili tutte le Parti del presente procedimento, rappresentano stabilmente oltre il 75% dell'offerta (cfr. tabella 1*).

³ [Cfr. da ultimo il provvedimento di avvio dell'istruttoria per la valutazione della concentrazione C12393 Arnoldo Mondadori Editore/De Agostini Scuola.]

⁴ [Cfr. Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112 riguardante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.]

⁵ [Tale condizione appare caratterizzare specificamente il mercato nazionale. Diversamente, la Commissione, nel caso COMP/M.2978 – Lagardère/Natexis/VUP, ha ritenuto che il mercato rilevante ai fini della valutazione dell'operazione ricomprendesse tutti gli ordini scolastici; ciò in quanto, nonostante alcuni elementi di differenziazione tra i vari ordini di scuola (il prezzo dei libri, gli acquirenti, la vita utile dei libri), nei contesti esaminati è stata riscontrata una elevata sostituibilità dal lato dell'offerta per effetto della quale e tutti gli editori erano attivi nell'offerta di libri per i diversi ordini scolastici.]

⁶ [Cfr. ISTAT, Annuario Statistico Italiano 2020, Capitolo 7 (<https://www.istat.it/it/files//2020/12/C07.pdf>).]

⁷ [Le quote di mercato devono essere considerate alla luce di alcune operazioni di aggregazione che nel tempo si sono succedute: tra le più rilevanti si ricordano l'acquisizione nel 2016 di Istituto Italiano Edizioni Atlas da parte di Zanichelli Editore S.p.A.; l'acquisizione e sempre nel 2016 dell'attuale Rizzoli Education da parte del Gruppo Mondadori (valutata dall'Autorità nell'ambito del procedimento C12023 Arnoldo Mondadori Editore/RCS Libri. Cfr. provvedimento n. 25807 del 21 gennaio 2016.); l'acquisizione nel 2018 di S.E.I. (Società Editrice Internazionale S.p.A.) da parte di La Scuola S.p.A.; l'acquisizione nel dicembre 2020 della casa editrice Cetem-Principato da parte di Eli S.r.l.]

Tabella 1: mercato dell'editoria per la scuola secondaria – quote 2018 2020

Gruppi editoriali	2018		2019		2020	
	Sezioni	%	Sezioni	%	Sezioni	%
Zanichelli - Loescher - Atlas	[omissis]	[25-30]%	[omissis]	[25-30]%	[omissis]	[25-30]%
Gruppo Mondadori	[omissis]	[20-25]%	[omissis]	[20-25]%	[omissis]	[20-25]%
Pearson	[omissis]	[10-15]%	[omissis]	[10-15]%	[omissis]	[10-15]%
DeA Scuola	[omissis]	[10-15]%	[omissis]	[10-15]%	[omissis]	[10-15]%
CR4	[75-80]%		[75-80]%		[75-80]%	
SEI - La Scuola	[omissis]	[5-10]%	[omissis]	[5-10]%	[omissis]	[5-10]%
Hoepli	[omissis]	[1-5]%	[omissis]	[1-5]%	[omissis]	[1-5]%
Lattes	[omissis]	[1-5]%	[omissis]	[1-5]%	[omissis]	[1-5]%
Eli	[omissis]	[1-5]%	[omissis]	[1-5]%	[omissis]	[1-5]%
Il Capitello	[omissis]	[1-5]%	[omissis]	[1-5]%	[omissis]	[1-5]%
Principato	[omissis]	[inferiore all1%]	[omissis]	[inferiore all1%]	[omissis]	[inferiore all1%]
Giunti Scuola	[omissis]	[1-5]%	[omissis]	[inferiore all1%]	[omissis]	[inferiore all1%]
Palumbo	[omissis]	[inferiore all1%]	[omissis]	[inferiore all1%]	[omissis]	[inferiore all1%]
Raffaello	[omissis]	[inferiore all1%]	[omissis]	[inferiore all1%]	[omissis]	[inferiore all1%]
Altri editori	[omissis]	[1-5]%	[omissis]	[1-5]%	[omissis]	[1-5]%
TOTALE MERCATO	[omissis]	100,0%	[omissis]	100,0%	[omissis]	100,0%

Fonte: rielaborazioni su dati AIE relativi alle adozioni in sezioni capociclo

16. In tale contesto viene in rilievo la circostanza per cui i libri di testo non sono scelti dalle famiglie che ne sostengono la spesa, ma dai docenti, le cui decisioni in merito alle adozioni devono essere approvate dal Consiglio di istituto, ai sensi del Decreto Legislativo 16 aprile 1994, n. 297, recante "Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado". La natura mediata della domanda rende infatti le decisioni di acquisto di nuovi libri poco o per nulla elastiche rispetto al prezzo.

17. Inoltre, il descritto meccanismo adozionale conferisce importanza cruciale all'attività dei promotori, che appunto consiste nell'illustrazione delle principali caratteristiche e dei contenuti dei libri ai docenti, in modo tale che questi ultimi possano valutare se adottarli per l'attività di insegnamento ai propri studenti.

IV. L'INQUADRAMENTO GIURIDICO DEI PROMOTORI

18. Dal punto di vista giuridico, l'attività di promozione editoriale scolastica viene ricondotta sia alla figura dell'agente di commercio, ex articolo 1742 c.c. sia alla figura atipica del promotore, le cui mansioni non contemplano alcuna attività volta alla conclusione dei contratti. Nella prassi del settore i due modelli contrattuali sono tra loro pienamente sostituibili, nel senso che alcuni editori utilizzano il contratto di agenzia, altri quello di promozione e, alcuni lasciano al promotore la scelta del modello contrattuale da adottare, in considerazione del fatto che l'inquadramento del promotore come agente piuttosto che collaboratore atipico produce conseguenze sotto il profilo previdenziale⁸.

* N[ella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza del le informazioni.]

⁸ [L'inquadramento di un rapporto in termini di "agenzia" comporta l'applicazione della disciplina di cui agli art. 1742 e ss. e in particolare delle previsioni, più favorevoli per l'agente, in tema di indennità per la cessazione del rapporto. Inoltre, dal punto di vista

Anche la formulazione dei due contratti (di agenzia e di propaganda) è in ampia misura sovrapponibile, fatta eccezione per l'oggetto contrattuale – che, come detto, nel solo primo caso include la conclusione degli ordini – e per i riferimenti agli Accordi Collettivi (vedi *infra*).

19. Il contratto di promozione/agenzia può prevedere un rapporto di monomandato, che comporta, per il promotore/agente, l'impossibilità di assumere mandati per qualsiasi altro preponente e al contempo implica un regime previdenziale più favorevole rispetto a quello del plurimandatario. In tal caso la clausola di gradimento si sovrappone all'obbligo di esclusiva. Per contro, nei rapporti di plurimandato, il promotore è libero di scegliere se operare per un solo editore (esclusiva di fatto) o per più editori, fatto salvo l'obbligo di cui alla clausola di gradimento, che appunto impone al promotore/agente di richiedere e ottenere il gradimento dell'editore preponente⁹.

La clausola di gradimento è generalmente accompagnata da un obbligo per l'agente/propagandista di informare l'editore, all'atto della sottoscrizione del contratto, degli eventuali rapporti già in corso con le altre case editrici.

20. I contratti di promozione editoriale assumono a riferimento l'Accordo *Economico Collettivo per la disciplina del rapporto di promozione editoriale scolastica* – oggetto del provvedimento di estensione del 6 febbraio 2021 – che è stato sottoscritto, nel 2017, dalle associazioni attive nel settore dell'editoria scolastica, AIE e ANARPE (di seguito AEC 2017)¹⁰. Tale accordo collettivo prevede, tra l'altro, la clausola di non concorrenza censurata nel provvedimento di estensione, secondo la quale "salvo patto contrario ... il promotore editoriale scolastico [non] può assumere l'incarico di fare opera di promozione editoriale scolastica per più preponenti che siano in concorrenza tra di loro"¹¹.

V. GLI IMPEGNI PROPOSTI

21. In risposta alle criticità di natura concorrenziale sollevate dall'Autorità nel provvedimento d'avvio del presente procedimento, AIE, ANARPE e Quattro Editori hanno presentato impegni ai sensi dell'articolo 14 *ter* della legge n. 287/90, il cui contenuto è sinteticamente riportato nel seguito.

a) Gli impegni delle Associazioni

22. AIE e ANARPE si sono impegnate a modificare l'articolo 2, comma 1 dell'AEC 2017 sopprimendo la previsione relativa al divieto di concorrenza del promotore editoriale scolastico e a non reintrodurre un analogo divieto in un eventuale stipulando accordo economico collettivo per la disciplina del rapporto di promozione scolastica che andrà a sostituire l'AEC 2017¹². I due impegni non hanno scadenza.

23. Operativamente la modifica del vigente AEC sarà realizzata mediante un *addendum*¹³ che le due associazioni si impegnano a far approvare e sottoscrivere successivamente alla notifica del presente provvedimento, secondo modalità e tempistiche definite nel testo dei rispettivi impegni. In particolare, AIE si è impegnata a far approvare la modifica dell'AEC da parte del Consiglio Generale dell'associazione entro 45 giorni dalla notifica del presente provvedimento, mentre ANARPE, facendo presente come il presidente dell'associazione abbia ricevuto espressa autorizzazione alla sottoscrizione dell'*addendum* da parte del Consiglio Direttivo, si impegna a procedere in tale senso entro 30 giorni dalla notifica del presente provvedimento.

24. Entrambe le associazioni si sono altresì impegnate ad informare i propri associati, tramite posta elettronica, della modifica dell'AEC AIE-ANARPE del 27 novembre 2017, nonché a pubblicare sui rispettivi siti *web* istituzionali, per la durata di 12 mesi, un comunicato avente ad oggetto l'intervenuta modifica dell'AEC e a lasciare consultabile la versione rettificata dell'AEC medesimo per tutta la durata in cui l'accordo resterà in vigore tra le parti firmatarie.

b) Gli impegni dei Quattro Editori

25. Quanto ai Quattro Editori, ciascuno di essi ha presentato un set composto di due impegni comportamentali, dei quali, il primo è indirizzato a rispondere alle criticità relative alle condotte contestate nel provvedimento di avvio

previdenziale, il contratto di agenzia determina a carico del preponente, l'obbligo di iscrivere il collaboratore all'Enasarco e versare le quote contributive prescritte, mentre l'agente deve iscriversi anche alla cd. "gestione separata" dell'INPS; per contro il collaboratore che sia inquadrato come lavoratore autonomo "atipico" deve iscriversi solo alla gestione separata dell'INPS.]

⁹ *[In questo caso la clausola di gradimento può assumere la formula di esclusiva derogabile a fronte di una specifica autorizzazione dell'editore, che il promotore deve richiedere anticipatamente, di anno in anno, e che l'editore si riserva di concedere o negare insindacabilmente.]*

¹⁰ *[I contratti tra gli editori e gli agenti fanno invece riferimento all'Accordo Economico Collettivo per la disciplina del rapporto di agenzia e rappresentanza commerciale, sottoscritto da diverse organizzazioni di datori di lavoro e numerose organizzazioni sindacali, il quale trova applicazione trasversale in molteplici settori economici ed esula dall'oggetto del presente procedimento.]*

¹¹ *[Anche l'Accordo Economico Collettivo per la disciplina del rapporto di agenzia e rappresentanza commerciale, all'articolo 2 prevede che " ... l'Agente o il Rappresentante [non] può assumere l'incarico di trattare affari per più aziende che siano in concorrenza fra di loro. Resta ferma la possibilità di diverse intese tra le Parti purché risultanti da atto scritto".]*

¹² *[Gli impegni interessano esclusivamente l'AEC del 2017 in quanto quello del 1988 è scaduto e non più in vigore, essendo stato sostituito da quello del 2017.]*

¹³ *[L'addendum prevede quanto segue: All'art. 2, comma 1, dell'Accordo Economico Collettivo per la disciplina del rapporto di promozione editoriale scolastica, stipulato il 27 novembre 2017, è soppressa la frase "né il promotore editoriale scolastico può assumere l'incarico di fare opera di promozione editoriale scolastica per più preponenti che siano in concorrenza fra di loro". Le altre disposizioni dell'art. 2 restano invariate.]*

dell'istruttoria, mentre il secondo ha ad oggetto il contributo individuale dei singoli editori alla misura eventualmente presentata da AIE per far venir meno le criticità concorrenziali oggetto del procedimento di estensione.

26. In relazione a quest'ultimo profilo, ciascuno dei Quattro Editori si impegna a votare in tutte le sedi idonee indicate dall'AIE a favore della soppressione della clausola relativa al divieto di concorrenza dall'AEC 2017. **27.** Quanto al primo profilo, i Quattro Editori si sono impegnati a rinunciare, per le prossime cinque campagne adozionali¹⁴, all'esercizio della c.d. clausola di gradimento presente nei contratti vigenti con tutti gli agenti/promotori delle rispettive reti, sia monomandatari che plurimandatari. Analogamente la rinuncia vale per la clausola di esclusiva, ove prevista, e nei confronti dei nuovi contratti che verranno sottoscritti successivamente alla notifica del provvedimento stesso (entro il termine della quinta campagna adozionale).

28. Mondadori, Rizzoli e Pearson hanno inoltre previsto che la rinuncia all'esercizio della clausola di gradimento comporti anche la rinuncia a tutte le facoltà che la stessa attribuisce all'editore, tra cui, in particolare, la facoltà di imporre un obbligo di informativa relativo agli editori per cui eventualmente l'agente/promotore svolga la propria attività¹⁵.

29. Inoltre Mondadori, nei cui contratti di agenzia risulta un esplicito riferimento alle disposizioni dell'articolo 1743, seconda parte, del Codice Civile e dell'articolo 2, comma 1, parte seconda, dell'Accordo Economico Collettivo (stipulato in data 30/07/2014) per la disciplina del rapporto di agenzia e rappresentanza commerciale, si impegna a non dare applicazione alla suddetta disposizione, specificando, nella comunicazione agli agenti, che la stessa non troverà applicazione fino alla scadenza degli impegni.

30. Quanto alle modalità di attuazione dell'impegno, ciascuno dei Quattro Editori ha previsto di inviare ai propri agenti/promotori – entro un termine dalla notifica del presente provvedimento¹⁶ – una comunicazione che li informa della rinuncia da parte dell'editore all'esercizio della clausola di gradimento, nonché, ove prevista, della clausola di esclusiva, e della conseguente loro facoltà di svolgere attività di promozione anche a favore di altri editori (fino alla scadenza dell'impegno).

VI. LE OSSERVAZIONI SUGLI IMPEGNI

31. Nell'ambito del *market test* sono pervenute osservazioni da parte di due operatori del settore, i quali hanno evidenziato come gli impegni presentati dai Quattro Editori non risultino adeguati ad eliminare del tutto gli ostacoli all'accesso degli editori minori alle strutture di promozione. Ciò in quanto – nel contesto delle relazioni tra i principali gruppi editoriali e le rispettive reti commerciali, viepiù caratterizzate da una condizione di squilibrio economico che vede i primi *"in molti casi in grado di determinare oggettivamente la sussistenza"* delle strutture di promozione e per tale ragione di *"orientar[n]e di fatto le scelte commerciali"*¹⁷ – l'accesso degli editori minori alle reti di promozione può essere ostacolato anche di fatto mediante comportamenti escludenti che non presuppongono il formale esercizio delle clausole di gradimento.

32. Pertanto, ad avviso degli operatori che hanno partecipato al *market test*, gli impegni proposti dai Quattro Editori dovrebbero essere integrati con *"espliciti obblighi inerenti ai comportamenti sostanziali degli editori, che dovrebbero impegnarsi, nei rapporti con le strutture di promozione, anche a non attuare comportamenti di fatto che possano, anche indirettamente, provocare gli effetti anticoncorrenziali stigmatizzati"*¹⁸.

VII. LE REPLICHE DELLE PARTI ALLE OSSERVAZIONI

33. I Quattro Editori hanno replicato alle sopra descritte osservazioni pervenute nell'ambito del *market test* evidenziando, in primo luogo, come l'esiguità dei contributi critici pervenuti debba essere letta quale indiretta conferma della valutazione, diffusa nel mercato, di idoneità degli impegni a risolvere le criticità concorrenziali evidenziate dall'Autorità¹⁹. I Quattro Editori hanno altresì rilevato la genericità dei riferimenti di entrambi i contributi alle richiamate condotte rispetto all'esercizio delle clausole²⁰.

34. D'altra parte Mondadori, Rizzoli e Pearson hanno evidenziato come i propri impegni non si limitino a prevedere l'espressa rinuncia all'esercizio della clausola di gradimento, ma includano altresì la rinuncia all'obbligo di informativa a

¹⁴ [Si tratta delle campagne adozionali relative agli anni scolastici 2022-2023, 2023-2024, 2024-2025, 2025-2026 e 2026-2027.]

¹⁵ [Su questo aspetto nulla è previsto nell'impegno di De Agostini, giacché i contratti adottati da tale editore non prevedono alcun obbligo di informativa.]

¹⁶ [Mondadori e Rizzoli hanno previsto un termine di 10 giorni, mentre De Agostini e Pearson hanno previsto, rispettivamente, 15 e 30 giorni.]

¹⁷ [Cfr. doc. n. IMP9.]

¹⁸ [Cfr. doc. n. IMP11.]

¹⁹ [Cfr. doc. IMP31 e IMP33.]

²⁰ [Cfr. doc. IMP31, IMP32, IMP33.]

carico del promotore o dell'agente, a fronte della quale deve ritenersi che essi non saranno nella condizione di intromettersi e influenzare le scelte imprenditoriali delle agenzie di promozione²¹.

35. Infine i Quattro Editori osservano come la misura integrativa richiesta dai due partecipanti al *market test*, contrariamente a quanto previsto dalla comunicazione dell'Autorità sulle procedure di applicazione dell'articolo 14 *ter* della legge n. 287/90, non risulterebbe suscettibile né di chiara e tempestiva attuazione, né tantomeno potrebbe essere facilmente verificabile²².

36. AIE e ANARPE hanno invece ritenuto di non replicare alle osservazioni pervenute nell'ambito del *market test* in considerazione del fatto che queste ultime non riguardano, nemmeno parzialmente o indirettamente, gli impegni presentati dalle Associazioni²³.

VIII. LA VALUTAZIONE DEGLI IMPEGNI

37. Gli impegni presentati dalle Associazioni AIE e ANARPE e dai Quattro Editori (Mondadori, Rizzoli, Pearson e De Agostini) appaiono, per le ragioni di seguito rappresentate, idonei a far venir meno i profili anticoncorrenziali relativi alle condotte ad essi contestate nei provvedimenti di avvio e di estensione dell'istruttoria.

a) Gli impegni delle associazioni

38. Gli impegni prospettati da AIE e ANARPE appaiono idonei a risolvere le preoccupazioni di ordine concorrenziale oggetto del provvedimento di estensione dell'istruttoria, assicurando al tempo stesso che non si verifichino in futuro situazioni analoghe a quelle oggetto di contestazione. Essi infatti comportano la soppressione della previsione relativa al divieto di concorrenza del promotore dal testo dell'AEC 2017, prevedendo adeguata pubblicità della modifica agli associati, e garantiscono che previsioni aventi ad oggetto un divieto di concorrenza del promotore non saranno introdotte nel futuro accordo economico collettivo che sostituirà l'AEC 2017.

Tale misura fa venir meno il rischio che gli editori identifichino nell'accordo economico collettivo stipulato e/o stipulando da AIE ed ANARPE la fonte di un obbligo, di una raccomandazione o di un incentivo all'eventuale inclusione di un divieto di concorrenza nei singoli contratti tra editori e promotori, in tal modo escludendo il rischio che l'accordo collettivo incentivi una omogenea organizzazione delle relazioni verticali idonea a restringere la concorrenza.

Gli impegni prospettati, rappresentando l'unica soluzione attraverso la quale le due associazioni possono rimediare ai profili di restrittività rappresentati nel provvedimento di estensione dell'istruttoria, devono altresì ritenersi proporzionati.

b) Gli impegni dei Quattro Editori

39. Il primo impegno presentato da ciascuno dei Quattro Editori – che in sintesi consiste nella rinuncia, per le prossime 5 campagne adozionali, all'esercizio della clausola di gradimento e, ove prevista, di quella di esclusiva, nei confronti di tutti gli agenti/promotori delle rispettive reti commerciali – appare idoneo a risolvere in modo semplice, immediato e proporzionato le criticità concorrenziali riconducibili alle condotte di ciascuno di essi censurate nel provvedimento di avvio dell'istruttoria, aventi ad oggetto – come richiamato – le clausole stesse.

Al riguardo si osserva che gli editori che adottano contratti di promozione o agenzia nei quali la clausola di gradimento è accompagnata da un obbligo per il promotore/agente di informare l'editore in merito gli altri mandati in portafoglio si sono impegnati a rinunciare anche a tale ultima facoltà. Questa previsione appare idonea a contenere il rischio che gli editori possano ricorrere a modalità indirette di esercizio della clausola di gradimento.

40. In merito alla durata degli impegni, che i Quattro Editori hanno fissato in cinque anni, si osserva che l'orizzonte temporale indicato (coincidente con un intero ciclo della scuola superiore) appare idoneo ad assicurare la riorganizzazione delle relazioni contrattuali tra editori e promotori secondo modalità potenzialmente meno restrittive della concorrenza rispetto a quelle attualmente vigenti. Al riguardo occorre infatti considerare che al termine del periodo di efficacia degli impegni la ripresa della normale operatività delle clausole – le quali riguardano anche l'assunzione di nuovi incarichi, ulteriori rispetto a quelli già presenti nel portafoglio di ciascun promotore – non potrà incidere sugli incarichi di promozione editoriale che ciascun promotore/agente avrà nel frattempo concluso con editori terzi, in assenza del vincolo rappresentato dalle clausole stesse.

41. Quanto all'impegno a votare in tutte le sedi idonee indicate dall'AIE a favore della soppressione della clausola relativa al divieto di concorrenza dall'AEC 2017, si osserva che lo stesso appare idoneo a completare il meccanismo di attuazione dei propri impegni previsto da AIE, che – come indicato – si è impegnata a far approvare, entro 45 giorni dalla delibera del presente provvedimento, la modifica dell'AEC da parte del Consiglio Generale dell'associazione.

42. Con riferimento ai contributi al *market test* si rileva la marginalità degli stessi, in relazione alla numerosità degli operatori presenti nei due stadi della filiera interessati dalle relazioni verticali oggetto del presente procedimento (*i.e.* gli editori di testi per la scuola secondaria e, soprattutto, i promotori), e la genericità dei timori relativi alle condotte di fatto, ulteriori rispetto all'esercizio formale delle clausole di gradimento, che risulterebbero idonee ad ostacolare

²¹ [Cfr. doc. IMP31 e IMP. 32.]

²² [Cfr. doc. IMP31 e IMP32.]

²³ [Cfr. doc. IMP22 e IMP30.]

l'accesso degli editori alle reti di promozione. Al riguardo, deve peraltro considerarsi che, per tutto il periodo di validità degli impegni, qualsiasi condotta di ciascuno dei Quattro Editori volta a limitare la facoltà dei promotori delle rispettive reti di assumere ulteriori mandati di promozione sarebbe suscettibile di configurare una inottemperanza agli impegni stessi.

IX. PREGIUDIZIO AL COMMERCIO TRA STATI DELL'UNIONE EUROPEA

43. Secondo la Comunicazione della Commissione europea 2004/C 101/07 *Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato, su GUCE C 101/81* del 27 aprile 2004, il concetto di pregiudizio al commercio intracomunitario deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri. Alla luce dei principi citati, si rileva che le restrizioni oggetto del presente procedimento sono poste in essere dai principali editori di libri per la scuola secondaria e dalle associazioni di categoria degli editori e dei promotori. Le stesse, inoltre, pur inserite nell'ambito di contratti che disciplinano l'operatività tipicamente locale dei promotori, trovano applicazione sull'intero territorio nazionale, risultando, pertanto, idonee a ostacolare l'accesso al mercato nazionale di quei soggetti che intendano entrare e/o estendere la propria attività nell'editoria scolastica in Italia. Quindi, la fattispecie oggetto del presente procedimento apparirebbe idonea, in assenza degli impegni assunti da AIE, ANARPE, Mondadori, Rizzoli, Pearson e De Agostini, ad arrecare pregiudizio al commercio tra Stati membri.

X. CONCLUSIONI

43. In conclusione, dunque, si ritiene che gli impegni così come presentati da AIE, ANARPE e dai Quattro Editori siano idonei a far venir meno i profili anti concorrenziali relativi alle condotte di ciascuno di essi oggetto dell'istruttoria. In particolare, gli impegni dei Quattro Editori rimuovono le criticità concorrenziali evidenziate nella delibera di avvio del procedimento – limitatamente a quanto ivi rappresentato in merito alle condotte di Mondadori, Rizzoli, Pearson e De Agostini. Inoltre gli impegni presentati dalle AIE e ANARPE rimuovono le criticità concorrenziali evidenziate nella delibera di estensione del procedimento.

RITENUTO, quindi, che gli impegni presentati da AIE, ANARPE, Mondadori, Rizzoli, Pearson e De Agostini risultino idonei a far venire meno, con riguardo a tali soggetti, i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria in merito a possibili violazioni dell'articolo 101 TFUE;

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà degli impegni presentati da AIE, ANARPE, Mondadori, Rizzoli, Pearson e De Agostini ai sensi dell'articolo 14 *ter*, comma 1, della legge 287/90;

RITENUTO che il presente procedimento prosegue nei confronti di Zanichelli Editore S.p.A. al fine di valutare le possibili violazioni dell'articolo 101 TFUE oggetto della delibera del 1° dicembre 2020;

Tutto ciò premesso e considerato:

DELIBERA

a) di rendere obbligatori per l'Associazione Nazionale Editori – AIE, l'Associazione Nazionale Agenti Rappresentanti Promotori Editoriali – ANARPE e le società De Agostini Scuola S.p.A., Mondadori Education S.p.A., Rizzoli Education S.p.A. e Pearson Italia S.p.A. gli impegni presentati, ai sensi dell'articolo 14 *ter*, comma 1, della legge 287/90, nei termini sopra descritti e allegati al presente provvedimento di cui fanno parte integrante;

b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'articolo 14 *ter*, comma 1, della legge n. 287/90 nei confronti dell'Associazione Nazionale Editori – AIE, dell'Associazione Nazionale Agenti Rappresentanti Promotori Editoriali – ANARPE e delle società De Agostini Scuola S.p.A., Mondadori Education S.p.A., Rizzoli Education S.p.A. e Pearson Italia S.p.A.;

c) che le associazioni e le società di cui al punto a) informino l'Autorità delle azioni intraprese per dare esecuzione agli impegni assunti, trasmettendo all'Autorità una relazione entro il 31 marzo 2022.

IL SEGRETARIO GENERALE
Filippo Arena

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli