

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

Provvedimento n. 28474

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 1° dicembre 2020;

SENTITO il Relatore, Dottoressa Gabriella Muscolo;

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 n. 2010/C 130/01;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la segnalazione del 14 febbraio 2019 pervenuta da parte di un operatore attivo nel settore dell'editoria scolastica, successivamente integrata nelle date dell'8 maggio, del 27 settembre e del 12 dicembre 2019;

SENTITO il segnalante in data 4 febbraio 2020;

VISTA l'ulteriore documentazione trasmessa dal segnalante nelle date del 26 giugno, 8 luglio e 9 settembre 2020;

VISTA la documentazione in atti;

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 2019, un fatturato di 75,7 milioni di euro.

**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 S.p.A., nel 2019 hanno realizzato un fatturato pari, rispettivamente, a 81,7 e 83,1 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 2019 ha realizzato un fatturato di 115 milioni di euro.

**4.** Zanichelli Editore S.p.A. è attiva nell'editoria scolastica, universitaria e giuridica, con i marchi *Atlas*, *Loesher* e *Zanichelli*. La società, il cui capitale è ripartito tra numerose persone fisiche e giuridiche, nell'esercizio finanziario concluso il 30 giugno 2019, ha realizzato un fatturato pari a 157,7 milioni di euro.

### **II. LA SEGNALAZIONE**

**5.** In data 14 febbraio 2019 è pervenuta una segnalazione, successivamente integrata a più riprese, da ultimo in data 9 settembre 2020, da parte di un operatore attivo nel settore dell'editoria scolastica, relativa a presunte condotte anticoncorrenziali poste in essere dagli editori di libri per la scuola secondaria di primo e di secondo grado.

**6.** In particolare, oggetto di segnalazione è l'esercizio, da parte dei principali editori, delle cosiddette "clausole di gradimento" presenti nei contratti che disciplinano i rapporti tra gli editori e i promotori. Queste ultime attribuiscono all'editore la facoltà di autorizzare (o meno) il promotore a promuovere un ulteriore editore diverso da quello con cui ha in essere il rapporto contrattuale.

Il segnalante rileva inoltre che gli editori di maggiori dimensioni possono chiedere alle strutture di promozione di raggiungere obiettivi molto alti, idonei a saturare le risorse disponibili, cosicché risulta penalizzato lo sforzo di promozione che gli stessi possono esercitare nei confronti degli editori minori che rappresentano.

### **III. LE CONDOTTE DEGLI EDITORI**

**7.** Nei contratti di agenzia tra gli editori ed i promotori sono presenti clausole cosiddette di gradimento che - come rappresentato dal segnalante - stabiliscono che il promotore non possa contrattualizzare un nuovo editore senza aver preventivamente ottenuto espressa autorizzazione da parte dell'editore che già rappresenta.

Secondo quanto riportato dal segnalante, tali clausole rappresentano una prassi diffusa e risalente nel settore, essendo presenti nei contratti utilizzati da pressoché tutti gli editori. Esse generalmente non contemplano limiti né dal punto di vista geografico, né per materia, cosicché, senza l'autorizzazione dell'editore già rappresentato, un promotore non può estendere la propria attività neppure ad un nuovo editore che abbia un catalogo che, per materie trattate e/o ordine scolastico di riferimento, non presenta alcuna sovrapposizione con quello dell'editore "incumbent".

**8.** Nonostante la loro diffusa presenza, le clausole di gradimento sarebbero di fatto esercitate, peraltro informalmente, soltanto dagli editori maggiori, i quali, in forza del considerevole fatturato che generano per il singolo promotore, per rappresentare la propria opposizione all'ampliamento del suo portafoglio clienti, si limiterebbero a prefigurare la possibilità di risolvere il proprio contratto.

Per contro, gli editori minori, anche laddove possano contare su un contratto di promozione che includa la clausola di gradimento, non possono credibilmente esercitarla, giacché il fatturato che essi producono è troppo esiguo per condizionare le scelte del singolo promotore.

**9.** Inoltre, secondo quanto indicato dal segnalante, gli editori maggiori imporrebbero alle strutture di promozione vincoli di esclusiva di fatto assegnando loro obiettivi molto alti, in termini di numero di adozioni, idonei a saturarne le risorse.

#### IV. VALUTAZIONI

##### A) Il mercato dell'editoria scolastica

**10.** Le condotte segnalate si radicano nel rapporto tra gli editori ed i promotori di libri scolastici.

Nei suoi precedenti l'Autorità ha ritenuto che la produzione e vendita di libri scolastici adottati nelle scuole medie inferiori e superiori definisca un mercato di ampiezza geografica nazionale<sup>1</sup>.

**11.** Tale mercato presenta dimensioni non trascurabili, che nel tempo mostrano un *trend* di crescita contenuto, in ragione delle scarse potenzialità di incremento della domanda, riconducibili alla circostanza per cui, da un lato, il numero degli studenti è tendenzialmente stabile e, di conseguenza, l'adozione di nuovi testi risponde pressoché esclusivamente alla sostituzione di precedenti adozioni e, dall'altro lato, la spesa per l'acquisto di libri scolastici è sottoposta a vincolo regolamentare (vedi *infra*).

**Tabella 1: dimensione del mercato dell'editoria scolastica (milioni di euro)**

	2017	2018	2019
EDITORIA SCOLASTICA	722,1	747,7	769,0
		+3,5%	+2,9%

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

**12.** Il mercato dell'editoria scolastica presenta una struttura alquanto concentrata: secondo le informazioni disponibili, aggiornate al 2018, i primi quattro gruppi – Mondadori, Zanichelli, De Agostini, Pearson – rappresentano il 70% dell'offerta di libri per le scuole medie inferiori ed una quota ancora maggiore, prossima all'80%, di quelli per le superiori (cfr. tabella 2), mentre la parte restante è espressa da una frangia di editori minori, le cui quote individuali non eccedono il 7-8%. Il grado di concentrazione del mercato risulta essere progressivamente aumentato nel corso degli ultimi dieci anni: secondo la ricostruzione effettuata dall'Autorità in occasione della valutazione della concentrazione Mondadori/RCS<sup>2</sup>, l'offerta espressa dai primi quattro operatori (per entrambi gli ordini di scuola) era pari al 65% nel 2011 e al 68% nel 2015.

**Tabella 2: Mercato dell'editoria scolastica 2018 – quote dei principali operatori (adozioni)**

	Mondadori	Zanichelli	De Agostini	Pearson	CR4
I grado	25,41%	15,7%	16,08%	13,07%	70,26%
II grado	21,38%	32,06%	9,73%	15,51%	78,68%

Fonte: dati ESAIE

**13.** In tale contesto di mercato le dinamiche competitive risultano alquanto affievolite, anche per effetto di alcuni elementi di contesto, tra i quali, in primo luogo, la circostanza per cui i libri non sono scelti dalle famiglie che ne

<sup>1</sup> [Cfr. decisione dell'Autorità del 24 aprile 2008 relativa al caso I692, Mercato dell'editoria scolastica (provvedimento n. 18 286) e provvedimento del 21 gennaio 2016, n. 25807, avente ad oggetto l'avvio dell'istruttoria relativa alla concentrazione C12023 - Arnoldo Mondadori Editore/Rcs Libri.]

<sup>2</sup> [Cfr. C12023 - Arnoldo Mondadori Editore/Rcs Libri, provvedimento cit..]

sostengono la spesa, ma dai docenti, le cui decisioni in merito alle adozioni devono essere approvate dal Consiglio di istituto<sup>3</sup>.

Per tale ragione i libri di testo, contrariamente a quanto accade per l'editoria generalista, non sono oggetto di comunicazione pubblicitaria, ma vengono illustrati agli insegnanti dai promotori, figure che, come verrà descritto in seguito, sono specificamente preposte a tale attività, mentre i rivenditori fisici (quali le librerie e i punti vendita della grande distribuzione) e *online* provvedono meramente alla distribuzione fisica del prodotto.

**14.** Inoltre, il Ministero dell'Istruzione stabilisce per ogni anno il tetto di spesa massimo della dotazione libraria necessaria per le discipline di ciascun anno di corso; eventuali sforamenti degli importi relativi ai tetti di spesa della dotazione libraria obbligatoria delle classi di scuola secondaria debbono essere contenuti entro il limite massimo del 10%. In tal caso, le relative delibere di adozione dei testi scolastici debbono essere adeguatamente motivate da parte del Collegio dei docenti e approvate dal Consiglio di istituto.

A ciò si aggiunga che nelle scuole secondarie, per alcuni anni (tra il 2008 ed il 2012) la sostituzione dei testi in adozione è stata soggetta ai vincoli introdotti dalla legge n. 196/2008<sup>4</sup>, la quale, nella prospettiva del contenimento della spesa per le famiglie con più figli (frequentanti la medesima scuola) stabiliva che i libri di testo, una volta adottati, dovessero essere necessariamente mantenuti per cinque anni.

### **B) L'attività di promozione dei libri scolastici**

**15.** L'attività dei promotori di libri scolastici consiste nell'illustrare agli insegnanti le caratteristiche dei libri che appartengono al catalogo dell'editore/degli editori che promuovono, cercando di convincerli a farsi portatori presso il consiglio di istituto della adozione degli stessi.

**16.** Di regola le agenzie di promozione sono soggetti indipendenti dagli editori<sup>5</sup>, con i quali collaborano in forza di accordi contrattuali di durata tendenzialmente indeterminata<sup>6</sup> che attribuiscono al promotore una specifica area geografica e gli riconoscono una provvigione normalmente commisurata (in percentuale) al fatturato derivante dalla vendita di libri in tale ambito.

**17.** Le aree di operatività attribuite ai promotori sono definite su base provinciale o interprovinciale, talvolta regionale. L'ampiezza locale dell'ambito di operatività dei promotori è determinata dalla necessità di mantenere uno stretto contatto con le scuole e visitarle, generalmente prima dell'inizio delle lezioni, anche più volte nel periodo dell'anno nel quale gli insegnanti effettuano la scelta dei testi da adottare (tra febbraio e maggio).

**18.** Attualmente in Italia, a fronte di circa 400.000 insegnanti, operano circa 450 agenzie di promozione, la cui diffusione sul territorio è sostanzialmente correlata alla presenza della popolazione scolastica, potendosi riscontrare un numero anche molto limitato di agenzie in province che presentano una bassa densità di studenti.

Come conseguenza della sostanziale stagnazione nel mercato dell'editoria scolastica, il numero delle agenzie di promozione si è nel tempo ridotto, mentre l'ingresso di nuovi operatori appare disincentivato dalla bassa marginalità che la sola attività di promozione consente di realizzare.

**19.** Alla luce delle peculiari modalità di scelta dei libri di testo, evidenziate nella sezione precedente, i promotori appaiono rappresentare per gli editori un elemento strategico per veicolare la propria offerta sul mercato.

**20.** In merito alla numerosità degli editori rappresentati, dagli elementi allo stato disponibili emerge che in numerosi casi le agenzie offrono i servizi di promozione per un solo editore (di norma uno dei principali operatori); talvolta tuttavia più editori vengono rappresentati dalla medesima agenzia. Tra le situazioni di plurimandato non sono infrequenti i casi in cui uno stesso promotore rappresenta due (o più) degli editori maggiori.

### **C) Le intese verticali**

**21.** Le clausole di gradimento presenti nei rapporti contrattuali tra editori e promotori rappresentano una forma di restrizione verticale idonea a limitare l'operatività dei promotori con effetti escludenti nel mercato dell'editoria scolastica.

Tali clausole, infatti, conferiscono all'editore la facoltà di limitare l'ambito di operatività del promotore, il quale non può includere ulteriori editori nel proprio portafoglio senza aver preventivamente ottenuto espressa autorizzazione da parte dell'editore che propone il contratto.

**22.** Inoltre, le clausole di gradimento, anche in ragione della loro formulazione, conferiscono all'editore la facoltà di decidere con quali altri concorrenti eventualmente condividere i servizi di promozione offerti da ciascuna agenzia.

<sup>3</sup> [Cfr. Decreto Legislativo 16 aprile 1994, n. 297, "Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado".]

<sup>4</sup> [Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università. Quest'ultimo, all'articolo 5, stabiliva che "[...] i competenti organi scolastici adottano libri di testo in relazione ai quali l'editore si sia impegnato a mantenere invariato il contenuto nel quinquennio, salvo le appendici di aggiornamento eventualmente necessarie da rendere separatamente disponibili. Salva la ricorrenza di specifiche e motivate esigenze, l'adozione dei libri di testo avviene con cadenza quinquennale, a valere per il successivo quinquennio". Tale norma è stata abrogata dalla legge n. 221/2012 di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179.]

<sup>5</sup> [Zanichelli per la promozione si avvale, benché non in tutte le province, di filiali che controlla direttamente.]

<sup>6</sup> [Anche in contratti con una durata determinata, può essere inclusa la previsione secondo cui al primotacito rinnovo gli stessi si trasformano in incarichi di durata indeterminata.]

**23.** La capacità di condizionare l'operatività dei singoli promotori attraverso l'esercizio delle clausole di gradimento è propria degli editori maggiori che singolarmente alimentano una parte considerevole delle entrate del promotore, risultando insostituibili per quest'ultimo. In forza di tale posizione essi riescono ad esercitare la facoltà di gradimento prevista dalle clausole contestate, così da impedire l'ampliamento del portafoglio clienti di un promotore ad ulteriori editori non graditi.

**24.** Al riguardo rileva considerare che i quattro principali editori di libri per la scuola secondaria – De Agostini, Mondadori, Pearson e Zanichelli – congiuntamente detengono una quota di mercato superiore al 70%. Pertanto, il parallelo esercizio, da parte di tali operatori, delle clausole di gradimento rappresenta un insieme di restrizioni verticali.

**25.** Ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento CE n. 330/2010, relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a categorie di accordi verticali e pratiche concordate, gli obblighi di non concorrenza, diretti o indiretti, la cui durata sia indeterminata, non sono esenti dall'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, indipendentemente dalla quota di mercato detenuta dalle parti dell'accordo recante il suddetto obbligo.

**26.** Ai fini della valutazione dei probabili effetti delle restrizioni verticali qui in esame, rileva considerare che esse sono poste in essere parallelamente da tutti i principali editori, che congiuntamente detengono una quota di gran lunga superiore al 50% nel mercato dell'editoria di libri per la scuola secondaria.

In questo contesto, la clausola di gradimento attribuisce agli editori maggiori la facoltà di vincolare i promotori nell'ambito di rapporti chiusi, che possono anche tradursi in situazioni di esclusiva di fatto, e che in ogni caso appaiono idonei a produrre effetti di preclusione nei confronti degli editori minori e/o dei concorrenti potenziali, anche in considerazione delle rilevanti barriere all'entrata che caratterizzano l'attività di promozione editoriale, strategicamente fondamentale per l'accesso agli insegnanti. Infatti, gli editori minori e/o quelli potenzialmente interessati ad entrare sul mercato difficilmente possono rinvenire, nei singoli ambiti locali rilevanti, promotori ulteriori, rispetto a quelli già stabilmente insediati e in larga misura legati agli editori maggiori: ciò in considerazione del forte radicamento locale che caratterizza l'operatività di tali agenzie, che rende priva di razionalità economica la scelta del singolo promotore di estendere la propria attività ad ambiti locali diversi e distanti da quello di radicamento, nonché, più in generale, della scarsa attrattività economica del settore della promozione editoriale, che risente anche dell'andamento pressoché stagnante della domanda di libri per la scuola secondaria.

**27.** Inoltre, la diffusa presenza delle clausole di gradimento nei rapporti di distribuzione e la discrezionalità che le stesse attribuiscono ai singoli editori in relazione al loro concreto esercizio appaiono idonei a facilitare il conseguimento, da parte dei principali editori, di un obiettivo di stabilità delle relative posizioni sul quale può ritenersi razionale la convergenza dei rispettivi incentivi, alla luce dell'elevata concentrazione e dell'affievolita dinamica competitiva che caratterizzano il mercato.

Al riguardo, gli Orientamenti sulle restrizioni verticali della Commissione rilevano che *"i possibili rischi per la concorrenza del monomarchismo sono la preclusione del mercato ai fornitori concorrenti e ai fornitori potenziali, l'indebolimento della concorrenza e l'agevolazione della collusione tra i fornitori in caso di uso cumulativo"*<sup>7</sup>.

**28.** Alla luce di quanto osservato, pertanto, la parallela previsione, da parte gruppi editoriali De Agostini, Mondadori, Pearson e Zanichelli, nei rapporti con le rispettive reti di promotori, delle clausole cosiddette di gradimento è suscettibile di implementare, nel mercato dell'editoria per la scuola secondaria, un insieme di restrizioni verticali idonee a restringere la concorrenza, in violazione dell'articolo 101 del TFUE.

#### **D) Pregiudizio al commercio tra Stati dell'unione europea**

**29.** 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.

**30.** Alla luce dei principi citati, si rileva che le restrizioni verticali oggetto del presente procedimento sono parallelamente poste in essere dai principali editori di libri per la scuola secondaria. 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 appare idonea ad arrecare pregiudizio al commercio tra Stati membri.

RITENUTO, pertanto, che le condotte poste in essere da 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. nei rapporti con le agenzie di promozione e consistenti nell'attuazione di un insieme di restrizioni verticali, per le ragioni sopra esposte, appaiono configurare una violazione dell'articolo 101 del TFUE;

---

<sup>7</sup> [Cfr. Orientamenti, par. 130.]

DELIBERA

- a) l'avvio dell'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. per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 101 del TFUE;
- b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali delle società citate o da persona da essi delegata, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Comunicazioni della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno sette giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è la Dott.ssa Lara Magnani;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Comunicazioni della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai legali rappresentanti 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. o da persona da essi delegata;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 dicembre 2021.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*