

**I848 - PROBLEMATICHE CONCERNENTI L'ATTIVITÀ DI PROMOZIONE NEL MERCATO
DELL'EDITORIA SCOLASTICA**

Allegato al provvedimento n. 30179

IMPEGNI AI SENSI DELL'ART. 14 TER DELLA LEGGE N. 287/1990

Proposta di impegni presentata da Zanichelli Editore S.p.A.

I. NUMERO DEL PROCEDIMENTO

1848 – *Problematiche concernenti l'attività di promozione nel mercato dell'editoria scolastica*

II. PARTE DEL PROCEDIMENTO

Zanichelli Editore S.p.A. (d'ora in poi "**Zanichelli**")

La casa editrice è attiva nel settore del mercato dell'editoria scolastica con tre distinti rami di azienda che fanno capo a tre distinti marchi editoriali (Zanichelli, Loescher e Atlas¹) che per chiarezza individueremo nel presente documento come "Divisione Zanichelli", "Divisione Loescher" e "Divisione Atlas". Le tre Divisioni hanno cataloghi di libri adozionali destinati alla scuola secondaria.

Per mantenere la varietà dell'offerta scolastica complessiva (i.e. la c.d. *bibliodiversità*²) ed a sostegno dell'arricchimento culturale degli studenti e degli insegnanti, Zanichelli ha sempre mantenuto distinte le dette Divisioni dotandole di organizzazione autonoma (con diversi direttori generali), una propria sede ed una propria storia, anche secolare, autonomi cataloghi, autonome redazioni (coi relativi direttori editoriali), autonome reti commerciali (coi relativi direttori commerciali) autonome reti distributive, autonomi contratti e fatturazioni con intestazioni diverse e distinti siti internet, sistemi di privacy autonomi ed autonomi modelli D.lg. 231/2001.

III. FATTISPECIE CONTESTATA

Con delibera n. 28474 adottata il 1 dicembre 2020 e notificata a Zanichelli in data 11 dicembre 2020 ("**Provvedimento di Avvio**"), l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ("**AGCM**") ha avviato un procedimento istruttorio ("**Procedimento**") nei confronti di Zanichelli e degli altri tre principali gruppi del mercato dell'editoria scolastica *adozionale*³ della scuola secondaria (congiuntamente, le "**Parti**") per accertare l'ipotizzata violazione dell'art. 101 del TFUE connessa ad una attuazione di restrizioni verticali adottate dalle Parti nel mercato dei libri scolastici adozionali che avrebbero l'effetto di limitare l'accesso alle reti di promotori indipendenti da parte delle altre case editrici.

In particolare, secondo quanto ipotizzato dall'AGCM nel Provvedimento di Avvio, le Parti avrebbero inserito nei contratti conclusi tra gli editori ed i promotori clausole di "gradimento"

¹ Istituto Italiano Edizioni Atlas, s.r.l. autonoma controllata da Zanichelli S.p.A. all'inizio procedimento 1848, è ora incorporata in Zanichelli S.p.A. con decorrenza 1° aprile 2021.

² La stessa Autorità ha riconosciuto il valore della *bibliodiversità* recentemente nell'ambito del procedimento C12393 (v. Bollettino 44-21 pag. 62 punto 68)

³ Si tratta di De Agostini Scuola S.p.A., Mondadori Education S.p.A. - Rizzoli Education S.p.A., Pearson Italia S.p.A.

che *“stabiliscono che il promotore non possa contrattualizzare un nuovo editore senza aver preventivamente ottenuto espressa autorizzazione da parte dell’editore che già rappresenta”*.

Tali clausole, secondo quanto comunicato da un anonimo segnalante, *“rappresentano una prassi diffusa e risalente nel settore, essendo presenti nei contratti utilizzati da pressoché tutti gli editori”* e AGCM ritiene possano costituire *“una forma di restrizione verticale idonea a limitare l’operatività dei promotori con effetti escludenti nel mercato dell’editoria scolastica”* da parte degli *“editori maggiori che singolarmente alimentano una parte considerevole delle entrate del promotore, risultando insostituibili per quest’ultimo”*⁴.

Gli effetti escludenti di tali clausole consentirebbero agli editori maggiori, in virtù del parallelo esercizio da parte dei principali editori per la scuola secondaria, di *“impedire l’ampliamento del portafoglio clienti di un promotore ad ulteriori editori non graditi”*, considerato che le Parti *“congiuntamente detengono una quota di mercato superiore al 70%”*.

Inoltre, secondo AGCM, le asserite restrizioni verticali, *“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”*.

Con provvedimento n. 28582 del 16/02/2021, notificato a Zanichelli il 26 febbraio 2021, AGCM ha deciso di estendere soggettivamente nei confronti di AIE ed ANARPE, ed oggettivamente agli accordi collettivi dalle stesse sottoscritti il procedimento nell’AEC Promotori editoriali, siglato dalle due associazioni (**“Ampliamento istruttoria”**) in considerazione del fatto che l’Associazione Nazionale degli Editori (AIE) e l’Associazione Nazionale Agenti Rappresentanti Promotori Editoriali (ANARPE) hanno siglato accordi economici collettivi che 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”* (v. AEC 28.10.1988 e AEC 27.11.2017), previsione *“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”*.

Nel bollettino AGCM 48-21 del 6 Dicembre 2021 è stato pubblicato il provvedimento di chiusura del presente procedimento nei confronti delle Parti diverse da Zanichelli, sulla base di loro impegni che consistono per quanto riguarda Mondadori-Rizzoli, Pearson e De Agostini⁵, alla rinuncia unilaterale per cinque campagne adozionali⁶ alle clausole di gradimento presenti nei rispettivi contratti con i promotori/agenti⁷ e per quanto riguarda AIE

⁴ V. punto 23 Provvedimento di Avvio.

⁵ Mondadori per la rete Mondadori e per la rete Rizzoli ha previsto un termine di 10 giorni dal provvedimento di chiusura del procedimento nei loro confronti per la implementazione degli impegni assunti, mentre Pearson e De Agostini hanno indicato un termine rispettivamente di 30 e di 15 giorni

⁶ Negli impegni di Mondadori il termine è previsto fino al 31 maggio 2026 mentre negli impegni di Pearson e De Agostini il termine è fissato al 30 giugno 2026

⁷ Negli impegni presentati Mondadori - Rizzoli e Pearson è anche espressamente formulata la rinuncia alla informazione preventiva relativa a nuovi mandati ottenuti dall’agente/promotore. Tale rinuncia non è presente negli impegni De Agostini.

ed ANARPE alla eliminazione della clausola di gradimento preventivo presente nel relativo Accordo Economico Collettivo in vigore nel settore ed applicabile ai promotori editoriali.

IV. MERCATI INTERESSATI

L'AGCM nel Procedimento ha individuato come mercato interessato dalle condotte oggetto di analisi il mercato dell'editoria dei libri scolastici adottati nella scuola secondaria di primo e secondo grado (scuole medie inferiori e superiori), con potenziale rilevanza anche in relazione al commercio fra Stati Membri della UE⁸.

V. DESCRIZIONE DEGLI IMPEGNI PROPOSTI:

PREMESSA

1. La Divisione che promuove il catalogo del marchio Zanichelli, come dato atto nello stesso Provvedimento di Avvio, *“per la promozione si avvale, benché in non tutte le province, di filiali che controlla direttamente”*⁹, estranee al procedimento in questione. Altrettanto estranei, in linea con quanto previsto dall'art. 5 Reg. UE 330/2010, sono i dieci agenti della Divisione Zanichelli (definiti d'ora in poi agenti *in house*) che hanno la loro sede presso altrettante filiali della Divisione Zanichelli sul territorio e beneficiano di locali, servizi, utenze e strutture messi a loro disposizione dalle filiali stesse.
2. Nel corso dell'istruttoria è stato dimostrato che il 77% della quota di adozioni della Divisione Zanichelli è procurata da dette filiali e dai relativi dipendenti diretti. I rapporti di ciascuna delle Divisioni sono definiti di “agenzia”, ma ai fini dei presenti impegni, in considerazione della terminologia adottata dalla Autorità, si utilizzerà per gli agenti la definizione generica di *promotori*, chiarendo che gli impegni si riferiscono a tutti i collaboratori indipendenti che operano nella promozione dei testi adozionali destinati alla scuola secondaria per una delle tre Divisioni Zanichelli, con la sola eccezione degli agenti *in house* della Divisione Zanichelli.
3. Sulla base dei dati acquisiti dalla Autorità emerge dunque che le quote di adozioni procurate dai promotori indipendenti per la Divisione Zanichelli e quelle per le Divisioni Loescher e Atlas sono relativamente marginali rispetto alla quota di adozioni procurate dalla rete di filiali ed hanno un impatto molto contenuto sull'accesso di altre case editrici alle reti di promotori.

⁸ Zanichelli ha evidenziato come dai dati raccolti, e pubblicamente disponibili, emerge che i promotori indipendenti che operano per le adozioni di libri di testo destinati alla scuola secondaria operano frequentemente sia per il mercato della scuola secondaria di primo e secondo livello, sia per la scuola primaria (settore nel quale Zanichelli è del tutto assente), al punto che i due mercati devono essere considerati unitariamente e non in modo distinto, come ritenuto in precedenza dalla stessa AGCM (v. i punti 28 e 30 del provv. avvio 21.1. 2016 n. 25807 della istruttoria C12023 -ARNOLDO MONDADORI EDITORE/RCS). L'unitarietà dei due mercati (quello della scuola primaria e quello della scuola secondaria) per quanto riguarda le reti esistenti di promotori indipendenti a disposizione delle case editrici che intendano operare nel settore dei libri di testo scolastici adozionali, ha due effetti immediati: (a) amplia notevolmente il numero di promotori indipendenti che sono oggi a disposizione delle case editrici in questo settore e attesta l'assenza di rilevanti effetti escludenti legati alla adozione delle clausole di gradimento da parte dei tre rami aziendali di Zanichelli, e (b) riduce in maniera importante l'impatto di ciascuna Divisione di Zanichelli sul mercato adozionale e più in particolare sui singoli promotori indipendenti, impatto oggetto della preoccupazione espressa da AGCM nel Provvedimento di Avvio, tenuto conto del fatto che Zanichelli non opera nella scuola primaria con nessuna delle proprie Divisioni.

⁹ V. punto 16 nota 5 del Provvedimento di Avvio della presente procedura I848.

A ciò si aggiunga che, stante l'autonomia dei rami aziendali Loescher ed Atlas e delle relative reti di promotori, i rami Loescher ed Atlas non sono in grado di garantire, come ipotizzato al punto 23 del Provvedimento di Avvio, una parte considerevole delle entrate dei rispettivi promotori visto che a loro è affidato soltanto il catalogo della singola Divisione con cui hanno rapporto.

4. Nell'istruttoria condotta da AGCM, è emerso altresì che:
 - a. i promotori delle tre Divisioni (Zanichelli, Loescher e Atlas) che fanno capo a tre reti di promozione con distinti rapporti con i singoli promotori, operano oggi in massima parte su base plurimandataria.
 - b. i promotori attivi sul mercato adozionale della scuola secondaria in maggioranza (per una percentuale pari circa al 58,8%) rappresentano oggi editori diversi dagli editori coinvolti nel procedimento, con evidenza del fatto che non esiste una rete di promotori unica dei gruppi editoriali coinvolti nel procedimento e che vi è un numero insufficiente di promotori a disposizione di altre case editrici o tale da costituire una barriera all'accesso delle altre case editrici a promotori che operino nel mercato dei testi adozionali destinati alla scuola secondaria.¹⁰
5. Zanichelli, quindi, non ritiene di aver violato il diritto della concorrenza in relazione alle condotte oggetto dell'istruttoria, anche in relazione alla riconosciuta specificità della sua organizzazione, e del contenuto impatto che i singoli promotori indipendenti delle sue distinte Divisioni (e relativi cataloghi) hanno in relazione al mercato dei testi adozionali nella scuola secondaria.
6. Sono stati poi forniti in istruttoria i dati relativi agli ingenti e specifici investimenti in termini di formazione, trasferimento di *know how*, di strumenti informatici e banche dati che le Divisioni effettuano ogni anno a favore dei propri singoli promotori indipendenti, investimenti che per entità ed oggetto sono peculiari rispetto alle prassi nel mercato di altre case editrici, almeno dai dati in possesso di Zanichelli. Tali investimenti costituiscono un elemento essenziale, atipico nel settore, e fondamentale del successo di Zanichelli.
7. Ciò premesso Zanichelli, in uno spirito di fattiva collaborazione con l'Autorità ed al fine di consentire una rapida e positiva conclusione del Procedimento, con conseguente risparmio di risorse pubbliche e private, ha deciso di proporre comunque impegni ai sensi dell'art. 14-ter della Legge n. 287/1990 (e di attuarli, come si dirà, senza indugio) al fine di contribuire a rimuovere con effetto immediato (e per quanto di propria competenza) le preoccupazioni concorrenziali manifestate dall'Autorità nel Provvedimento di Avvio in relazione in particolare alla durata indeterminata delle clausole di gradimento contenute nei diversi contratti *standard* adottati da ciascuno dei rami d'azienda cui fanno capo le tre citate reti di agenti indipendenti.

¹⁰ Nell'istruttoria è peraltro emerso da un'indagine estesa di AGCM con questionario inviato a 265 agenti/promotori, quando contattati da editori non già in portafoglio, ben 212 promotori non hanno rifiutato la proposta di collaborazione, mentre solo i restanti 54 l'hanno rifiutata; tra questi ultimi, solo 5 promotori hanno opposto almeno 5 rifiuti. Tra le ragioni dell'eventuale rifiuto di aggiungere un editore, i promotori hanno indicato come preponderante (vale a dire, valutandola come "importante", "molto importante" o "determinante") la violazione di clausole presenti nei contratti di promozione in essere sono stati solo 25 (su 265); quelli che hanno indicato la contrarietà degli editori già rappresentati sono stati solo 27; quelli che hanno indicato (imprecisate) ragioni di opportunità nei confronti degli editori già rappresentati sono stati 23; mentre quelli che hanno indicato il timore di ritorsione sono stati 22.

VI. IL CONTENUTO DEGLI IMPEGNI

Zanichelli, a seguito della pubblicazione nel Bollettino AGCM n. 48 del 6 dicembre 2021 e della presa d'atto della accettazione definitiva degli impegni assunti dalle altre parti del procedimento, ha ritenuto necessario agire tempestivamente ed unilateralmente per non creare situazioni di squilibrio nel settore e nel mercato della promozione di testi adozionali scolastici destinati dalla scuola secondaria.

In tale ambito e con tale fine Zanichelli ha provveduto ad inviare a tutti i promotori delle Divisioni Zanichelli, Loescher ed Atlas fra il 25 ed il 27 gennaio 2022 ¹¹, con l'eccezione dei soli agenti *in house* della Divisione Zanichelli, una rinuncia unilaterale a valere dalla data di ricezione della stessa da ciascun promotore e fino al 31 maggio 2026, alle clausole di gradimento e di informativa preventiva ancora esistenti nei rapporti con i detti promotori.

Al fine di rendere omogeneo il trattamento riservato alle altre parti del procedimento di avvio ed anche al fine di sottoporre la propria iniziativa alle verifiche di Codesta Autorità e per rispettare una *par condicio* con le altre parti del procedimento, Zanichelli sottopone tale sua iniziativa alla valutazione di Codesta Autorità ai sensi e per gli effetti dell'art. 14-ter L.287/90.

Impegni comportamentali:

Rinuncia all'esercizio della clausola di gradimento ed alla informativa preventiva presente nei contratti di agenzia o assimilati per le tre Divisioni Zanichelli, Loescher e Atlas

- a) *Con riferimento ai contratti in essere con gli agenti (persone fisiche o giuridiche), conferiti per la promozione dei testi adozionali scolastici destinati alla scuola secondaria del catalogo Zanichelli, Zanichelli per quanto riguarda la promozione di testi scolastici adozionali destinati alla scuola secondaria, rinuncia (come in concreto già avvenuto con decorrenza dall'avvenuta ricezione da parte del promotore della comunicazione relativa) fino alla data del 31 maggio 2026, a dare esecuzione alle cc.dd. clausole di non concorrenza e di gradimento presenti nei contratti esistenti tra i singoli promotori (diversi dagli agenti in house) e la rispettiva Divisione, in relazione ad altri e/o nuovi mandati che abbiano ad oggetto la promozione delle opere adozionali destinate alla scuola secondaria, eventualmente conferiti al promotore da parte di case editrici diverse dalla Divisione con la quale è in essere il rapporto (Zanichelli, Loescher o Atlas).*

In conseguenza di tale rinuncia (il cui testo viene allegato al presente documento) il promotore fino alla data sopra indicata non sarà tenuto ad informare la rispettiva Divisione né a richiedere il consenso qualora intenda acquisire nuovi mandati per la promozione di testi scolastici adozionali destinati alla scuola secondaria ed avrà diritto di assumere liberamente per tale attività altri mandati di agenzia o simili incarichi che comportino la promozione di testi adozionali della scuola secondaria di altre case editrici.

Fermo restando quanto sopra, l'obbligo di informativa permarrà al fine di adempiere correttamente alle disposizioni in materia di versamenti contributivi rispetto all'ente di riferimento. Tale informazione sarà resa dal promotore soltanto successivamente

¹¹ V. comunicazioni inviate da ciascuna delle Divisioni, qui allegate.

all'eventuale assunzione di altro mandato (ovvero in caso di risoluzione di un precedente mandato) e non dovrà contenere alcun riferimento al nominativo dell'editore concorrente.

- b) *Con riguardo a nuovi incarichi di agenzia o promozione editoriale, conferiti a persone fisiche o giuridiche (salvo che per i c.d. agenti in house) per la promozione dei testi adozionali scolastici destinati alla scuola secondaria del catalogo di una delle divisioni Zanichelli (Zanichelli, Loescher e Atlas), Zanichelli si impegna a far inserire dalla direzione commerciale della rispettiva Divisione la seguente previsione*

“per la promozione dei testi adozionali destinati alla scuola secondaria, fino al 31 maggio 2026 il proponente rinuncia a dare esecuzione alle cc.dd. clausole di non concorrenza e di gradimento presenti nel contratto in relazione ad altri mandati eventualmente assunti dal promotore con case editrici diverse dalla Divisione con la quale è in essere il rapporto”.

In conseguenza di tale rinuncia il promotore non sarà tenuto ad informare fino alla data sopra indicata la rispettiva Divisione né a richiedere il consenso qualora intenda acquisire nuovi mandati per la promozione di testi scolastici adozionali destinati alla scuola secondaria ed avrà diritto di assumere liberamente per tale attività altri mandati di agenzia o simili incarichi che comportino la promozione di testi adozionali della scuola secondaria di altre case editrici.

Fermo restando quanto sopra, l'obbligo di informativa permarrà al fine di adempiere correttamente alle disposizioni in materia di versamenti contributivi rispetto all'ente di riferimento. Tale informazione sarà resa dal promotore soltanto successivamente all'eventuale assunzione di altro mandato (ovvero in caso di risoluzione di un precedente mandato) e non dovrà contenere alcun riferimento al nominativo dell'editore concorrente.

Periodo di validità degli Impegni: *Gli impegni saranno efficaci fino al 31 maggio 2026.*

Tutti gli impegni e le rinunce sono stati assunti tenendo in considerazione l'attuale situazione normativa e/o di mercato relativa sia alla concorrenza sia al settore della scuola secondaria e Zanichelli si riserva di chiederne una modifica e/o revoca al variare di tale situazione o contesto di mercato.

VII. CONSIDERAZIONI CIRCA L'IDONEITÀ DEGLI IMPEGNI A FAR VENIRE MENO I PROFILI ANTICONCORRENZIALI OGGETTO DELL'ISTRUTTORIA

1. Ferma restando la sua convinzione circa la legittimità delle condotte tenute, Zanichelli ritiene che gli impegni proposti possano efficacemente contribuire ad eliminare la preoccupazione prospettata dall'AGCM (ma non condivisa da Zanichelli) che l'attuale assetto contrattuale, combinato con gli impegni in parte analoghi adottati dalle altre case editrici parti del presente procedimento, possa ostacolare l'accesso al mercato nazionale dei promotori indipendenti di testi scolastici adozionali della scuola secondaria, da parte di editori minori (per tali intendendosi editori, come ritenuto da AGCM, con quote di mercato individuali non superiori al 7-8%).
2. Di seguito si formulano alcune considerazioni specifiche in merito all'idoneità dell'impegno proposto a fugare le preoccupazioni rappresentate dall'AGCM nel Provvedimento di Avvio:

- i. L'impegno elimina qualsiasi preclusione all'accesso da parte di editori minori alla rete di promotori indipendenti sul mercato dell'editoria scolastica della scuola secondaria, chiarendo che nessuna delle Divisioni di Zanichelli applicherà la clausola di gradimento e/o i diritti di informativa preventiva ed evitando così di influenzare in alcun modo l'accesso di case editrici diverse da quelle interessate al procedimento, alla rete di promotori indipendenti di ciascuna delle Divisioni Zanichelli.
 - ii. L'informativa (successiva e priva di indicazione del nominativo) in ordine ai mandati ricevuti dal singolo promotore, evita di vedere la Divisione di riferimento ingiustificatamente gravata dagli oneri connessi al monitoraggio ed alla consultazione continua dei siti degli altri editori o a richiedere informativa ad ENASARCO¹² o ad altre compagnie assicurative previdenziali, e consente il corretto calcolo dei contributi previdenziali dovuti agli agenti (differenti a seconda della natura di monomandato e plurimandato).
 - iii. Per quanto riguarda la durata fino al 31 maggio 2026 dell'impegno, tale previsione è giustificata sia dai prevedibili orizzonti temporali di importanti cambiamenti che sono in essere nel settore, sia dalla scadenza degli analoghi impegni assunti dalle altre parti del procedimento.
3. A conferma di quanto precede, si osserva che l'AGCM ha già ritenuto idonee a far venir meno i profili asseritamente anticoncorrenziali oggetto della presente istruttoria le simili misure adottate dalle Parti diverse da Zanichelli.

Allegate:

1. Rinuncia unilaterale inviata dalla Divisione Zanichelli ai propri promotori
2. Rinuncia unilaterale inviata dalla Divisione Loescher ai propri promotori
3. Rinuncia unilaterale inviata dalla Divisione Atlas ai propri promotori

Bologna 18 febbraio 2022

Zanichelli Editore s.p.a.



(avv. Nicola Alessandri quale procuratore speciale)

¹² Come previsto qualora fosse applicabile il contratto collettivo AIE/ANARPE.