

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

Allegato 3 al provvedimento n. 29715



FORMULARIO PER LA PRESENTAZIONE DI IMPEGNI

Ai sensi dell'art. 14-ter della Legge n. 287/1990

DE AGOSTINI SCUOLA S.P.A.

Versione Non Confidenziale - 26 maggio 2021

1. Numero del Procedimento.

1848 - Problematiche concernenti l'attività di promozione nel mercato dell'editoria scolastica.

2. Parti del Procedimento.

- De Agostini Scuola S.p.A. (“**DeA Scuola**”);
- Mondadori Education S.p.A. e Rizzoli Education S.p.A.;
- Pearson Italia S.p.A.;
- Zanichelli Editore S.p.A.;
- AIE - Associazione Italiana Editori;
- ANARPE – Associazione Nazionale Agenti Rappresentanti Promotori Editoriali (congiuntamente, “**Parti**”).

3. Fattispecie contestata.

Con provvedimento n. 28474 del 1 dicembre 2020 (“**Provvedimento di Avvio**”) – e a seguito di una segnalazione anonima del 14 febbraio 2019, integrata a più riprese e, da ultimo, in data 9 settembre 2020 – codesta On.le Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (“**Autorità**” o “**AGCM**”) ha avviato un procedimento di istruttoria (“**Procedimento**”) nei confronti delle Parti per accertare l'esistenza di un'intesa anticoncorrenziale ex art. 101 TFUE nel mercato dell'editoria scolastica.

Secondo quanto indicato nel Provvedimento di Avvio, oggetto del Procedimento sono i contratti di agenzia tra editori e promotori e, in particolare, le clausole di gradimento ivi previste “*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*”. Inoltre, “*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*” (par. 7).

L'Autorità afferma che “*Nonostante la loro diffusa presenza, le clausole di gradimento sarebbero di fatto esercitate, peraltro informalmente, soltanto dagli editori maggiori [...]. Per contro, gli editori minori, anche*



laddove possano contare su un contratto di promozione che includa la clausola di gradimento, non possono credibilmente esercitarla” (par. 8).

In merito alle clausole di gradimento previste negli accordi tra editori ed agenti, l’Autorità ritiene che *“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” (par. 21)*

[...] “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” (par. 23).

[...] “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” (par. 24).

[...] “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” (par. 28).

Con provvedimento n. 28582 del 16 febbraio 2021 (**“Provvedimento di Estensione”**), l’AGCM ha esteso soggettivamente il Procedimento ad AIE e ANARPE e oggettivamente *“agli accordi collettivi sottoscritti dalle stesse in data 28 ottobre 1988 e in data 27 novembre 2017”*. Nel Provvedimento di Estensione, l’Autorità afferma che:

“l’Associazione Nazionale degli Editori (AIE) e quella dei promotori (ANARPE – Associazione Nazionale Agenti Rappresentanti Promotori Editoriali) hanno sottoscritto, in data 28 ottobre 1988, e successivamente rinnovato, in data 27 novembre 2017, un Accordo Economico Collettivo che prevede, 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 proponenti che siano in concorrenza tra di loro”.

[...] “la previsione della menzionata clausola di non concorrenza nell’ambito di accordi sottoscritti per decisione, da un lato, dell’associazione degli editori e, dall’altro lato, dell’associazione dei promotori editoriali è 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”.

4. Mercati interessati.

Il mercato rilevante nel quale sarebbero state poste in essere le condotte contestate nel Provvedimento di Avvio è il mercato dell’editoria scolastica, comprensivo dei libri scolastici adottati nelle scuole



secondarie di primo e secondo grado, che ha dimensione nazionale (Provvedimento di Avvio, parr. 10 - 14).

5. Descrizione degli impegni proposti.

Sebbene fermamente convinta di aver agito in modo legittimo e senza prestare in alcun modo acquiescenza rispetto agli addebiti contestati dall'Autorità nel corso del Procedimento, DeA Scuola, a dimostrazione del proprio contegno collaborativo e al fine di ottenere una rapida definizione del Procedimento e di superare le preoccupazioni concorrenziali dell'AGCM, presenta i seguenti impegni, ai sensi dell'art. 14-ter della Legge n. 287/1990 ("**Impegni**").

In via di premessa si osserva che all'esponente si ipotizza un addebito consistente nell'aver utilizzato un meccanismo contrattuale che di per sé non è restrittivo della concorrenza ed è anzi consentito e diffuso sulla base della sua natura complessivamente e tendenzialmente pro-competitiva.

Inoltre, l'esponente rispettosamente osserva che ai fini della valutazione dei possibili rimedi di cui all'art. 14-ter della Legge 287/1990 occorra considerare non solo le ipotesi di restrizioni delineate nel provvedimento di avvio ma anche le risultanze istruttorie raccolte sino a oggi nel corso del procedimento. Queste risultanze infatti, come osservato nell'ambito delle audizioni con gli Uffici, includono dichiarazioni degli editori minori che, rispondendo a una richiesta di informazioni loro indirizzata, affermano nettamente che le clausole in questione non impediscono loro di accedere al canale dei promotori editoriali e non rappresentano un ostacolo alla concorrenza.

Queste risultanze, unite al carattere delle preoccupazioni concorrenziali delineate nell'avvio di istruttoria, ossia delle preoccupazioni che derivano dal possibile *effetto oggettivo* della presenza di un cumulo di restrizioni verticali (e non dalle restrizioni in sé considerate), devono condurre, ad avviso dell'esponente, a considerare proporzionate misure idonee a *ulteriormente facilitare* l'accesso degli editori alla rete dei promotori così che eventuali e residuali ostacoli possano essere rimossi, tenendo conto che le clausole in questione sono state messe in discussione solo sul presupposto che fosse confermato l'effetto derivante dal cumulo.

Di seguito si propongono dunque due misure, l'una rivolta alla preoccupazione legata all'uso, da parte dell'esponente in quanto inclusa nel novero delle imprese che danno luogo a un *cumulo* rilevante, delle clausole di gradimento, e l'altra rivolta al possibile impatto della corrispondente previsione dell'Accordo Economico Collettivo.

5.1. Impegno 1: Rinuncia all'esercizio della clausola di gradimento

DeA Scuola si impegna ad inviare la comunicazione scritta riportata in calce al presente Impegno a tutte le proprie agenzie di promozione di libri di scolastica secondaria di primo e secondo grado, al fine di rendere efficace nei confronti di queste ultime la propria rinuncia ad esercitare il diritto di autorizzare preventivamente l'agente/promotore ad assumere un ulteriore incarico di agenzia da altro editore.

La suddetta rinuncia verrà espressa con riguardo a tutti i rapporti contrattuali in essere tra DeA Scuola ed i propri agenti/promotori.



DeA Scuola indirizzerà la suddetta comunicazione ai destinatari entro 15 giorni dell'accoglimento del presente impegno da parte dell'AGCM.

Il presente Impegno avrà una durata sino al 30 giugno 2026.

Si riporta di seguito il testo della comunicazione che DeA Scuola trasmetterà ai propri agenti qualora l'AGCM dovesse accogliere il presente Impegno:

"In ottemperanza al provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato adottato ad esito dell'istruttoria 1848 - Problematiche concernenti l'attività di promozione nel mercato dell'editoria scolastica, con riferimento al contratto attualmente in essere con la scrivente società De Agostini Scuola S.p.a., si dichiara che la scrivente rinuncia a esercitare il proprio diritto a fornire autorizzazione preventiva con riguardo a incarichi che codesta agenzia potrà assumere da altri preponenti, committenti o concedenti l'incarico di agenzia o simili incarichi che comportino la promozione di prodotti di altre imprese. Pertanto, codesta agenzia sarà libera di promuovere, anche per conto di terzi, la conclusione di contratti per la fornitura di prodotti editoriali scolastici.

La suddetta rinuncia, in deroga a ogni contraria disposizione degli accordi in essere, avrà effetto sino al 30 giugno 2026".

5.2. Impegno 2: Modifica clausola Accordo Economico Collettivo

Dea Scuola si impegna a votare in ogni opportuna sede dell'AIE - Associazione Nazionale degli Editori in favore della rimozione dall'Accordo Economico Collettivo sottoscritto da AIE e ANARPE in data 28 ottobre 1988, come successivamente rinnovato, in data 27 novembre 2017 della seguente clausola prevista all'art. 2: *"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"*.

6. Considerazioni circa l'idoneità degli impegni a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria.

DeA Scuola ritiene che gli Impegni anzidetti, sia presi singolarmente sia nel loro insieme, siano pienamente idonei a superare i profili di anti-concorrenzialità contestati nel Provvedimento di Avvio e nel Provvedimento di Estensione in merito alle attività svolte da DeA Scuola nel mercato dell'editoria scolastica.

In particolare, l'**Impegno 1** è volto a rimuovere le preoccupazioni concorrenziali sollevate dall'Autorità nel Provvedimento di Avvio secondo cui le clausole di gradimento previste negli accordi tra editori e promotori sarebbero idonee a limitare l'operatività dei promotori e consentirebbero all'editore di decidere con quali concorrenti eventualmente condividere i servizi di promozione offerti dalle agenzie, con effetti escludenti dovuti al cumulo di reti parallele.

L'Impegno in questione consente infatti di eliminare l'effetto di restrizioni verticali parallele oggetto di preoccupazione concorrenziale dell'Autorità: la disapplicazione della clausola di gradimento da parte di DeA Scuola, uno dei quattro principali operatori individuati dall'Autorità, permette ad un numero elevato



di promotori (██████████) di rivolgersi liberamente anche ad editori minori e ad altri potenzialmente interessati ad entrare nel mercato.

Da ultimo, l'Impegno consente di eliminare la presunta idoneità delle clausole di gradimento a produrre effetti di preclusione nei confronti di editori minori e/o concorrenti potenziali. Questi ultimi potranno infatti iniziare nuovi rapporti commerciali con i promotori dell'editoria scolastica di DeA Scuola senza essere sottoposti all'obbligo di preventiva comunicazione, e senza che DeA Scuola possa opporre il suo mancato gradimento.

Considerata la natura delle clausole considerate, di per sé lecite e anzi pro-competitive, e le evidenze contrarie all'ipotesi di concreti effetti di preclusione derivanti dal cumulo di reti parallele, sia l'estensione sia la durata dell'Impegno appaiono idonee a rimuovere ogni residua preoccupazione concorrenziale, e ad esse proporzionate.

Quanto all'estensione, l'Impegno riguarda la totalità dei promotori della rete DeA Scuola e quindi rappresenta il massimo contributo, per quanto nel suo controllo, che l'esponente può fornire alla soluzione delle preoccupazioni concorrenziali legati al cumulo di reti parallele. Sotto questo profilo dunque l'Impegno è idoneo e proporzionato, dovendosi in ciò tenere conto anche della posizione di mercato dell'esponente, che nel mercato rilevante ha la quota più piccola tra le Parti del procedimento.

Quanto alla durata, l'Impegno consente che i rapporti tra editori e promotori siano eventualmente ridisegnati sulla base di una negoziazione libera dai presunti effetti di blocco ipotizzati nel Provvedimento di Avvio.

Questa rinegoziazione potrebbe essere limitata anche a un periodo inferiore, poiché l'ipotesi di infrazione è che l'effetto di cumulo non consenta agli editori che lo vogliano di intrattenere un negoziato con gli agenti/promotori di loro gradimento, indirizzando loro adeguate proposte contrattuali.

È difficile immaginare che una negoziazione di questo genere possa durare più di cinque anni (nell'esperienza dell'esponente è sufficiente un periodo molto più ridotto, ciò che potrà essere confermato nell'ambito dell'eventuale market test).

Al termine del periodo di durata, inoltre, la ripresa della normale operatività delle clausole non potrà incidere sugli incarichi di promozione editoriale che ciascun promotore/agente avrà nel frattempo concluso con editori terzi. Le clausole, infatti, riguardano solo l'assunzione di nuovi incarichi.

Anche sotto il profilo della durata dunque l'Impegno 1 è idoneo e proporzionato poiché è ampiamente idoneo a consentire che la preoccupazione concorrenziale derivante dall'esistenza di reti parallele possa essere superata, per tramite di un periodo estremamente ampio (anche considerando i cicli adozionali che sono al massimo triennali) in cui le negoziazioni tra editori e promotori potranno avvenire in assenza dell'ipotizzato effetto di ostacolo individuato nel Provvedimento di Avvio.

* * * *

Con l'**Impegno 2** DeA Scuola intende rimuovere le preoccupazioni espresse nel Provvedimento di Estensione in merito ai profili restrittivi della concorrenza a livello orizzontale.



In particolare, con l'Impegno 2 si vuole eliminare la presunta idoneità dell'articolo 2 dell'Accordo Economico Collettivo a garantire una uniforme organizzazione dei rapporti verticali tra editori e promotori a danno della concorrenza.

* * * *

Gli Impegni sono inoltre concreti, precisi e suscettibili di attuazione piena e tempestiva. L'attuazione degli Impegni potrà essere altresì agevolmente verificata da codesta On.le Autorità coerentemente con quanto richiesto dalla "Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-ter della Legge 10 ottobre 1990, n. 287"¹.

DeA Scuola confida, quindi, che codesta On.le Autorità voglia concludere il Procedimento con una decisione di accettazione degli impegni, "senza accertare l'infrazione" ai sensi dell'art. 14-ter, della Legge n. 287/1990.

* * * * *

DeA Scuola si riserva di integrare, precisare e/o modificare gli Impegni in ragione delle osservazioni che codesta On.le Autorità vorrà formulare e dei risultati del *market test* a cui gli Impegni saranno eventualmente assoggettati.

* * * * *

[Redacted signature area]

* * * * *

Si resta a disposizione per qualsiasi chiarimento possa essere ritenuto necessario.

Con osservanza,

Milano, 26 maggio 2021

Avv. Luca Toffoletti

¹ AGCM, provv. n. 23863 del 6 settembre 2012, §7.