



Indagine Conoscitiva IC57

## **EDITORIA SCOLASTICA IN ITALIA**

### **Rapporto Finale**

versione non riservata con omissis

## SOMMARIO

I.	IL PROCEDIMENTO D'INDAGINE .....	3
II.	EDITORIA SCOLASTICA: INTRODUZIONE E NORMATIVA DI RIFERIMENTO .....	5
II.1	Introduzione .....	5
	<i>II.1.1 Sviluppo dei prodotti editoriali scolastici e nuove tecnologie</i> .....	9
	<i>II.1.2 Domanda intermediata e promozione editoriale</i> .....	14
II.2	Normativa di riferimento .....	15
	<i>II.2.1 Sistema educativo nazionale e organizzazione scolastica</i> .....	15
	<i>II.2.2 Disposizioni in materia di caratteristiche dei libri scolastici</i> .....	19
	<i>II.2.3 Disposizioni in materia di infrastrutture e dotazioni tecnologiche</i> .....	23
	<i>II.2.4 Adozione dei libri scolastici</i> .....	25
	<i>II.2.5 Sostegni all'acquisto di libri scolastici e tetti di spesa</i> .....	28
	<i>II.2.6 Sconti sul prezzo dei libri</i> .....	33
	<i>II.2.7 Comodato d'uso, noleggio, autoproduzioni e OER</i> .....	34
II.3	Precedenti interventi dell'Autorità .....	36
III.	DOMANDA E OFFERTA DI LIBRI SCOLASTICI .....	39
III.1	Analisi della domanda .....	39
	<i>III.1.1 Studenti e docenti</i> .....	39
	<i>III.1.2 Adozioni dei libri scolastici: tendenze</i> .....	41
	<i>III.1.3 Andamento della spesa per le adozioni di libri scolastici</i> .....	46
III.2	Analisi dell'offerta .....	51
	<i>III.2.1 Componenti e dimensioni economiche</i> .....	51
	<i>III.2.2 Principali operatori</i> .....	53
	<i>III.2.3 Dinamiche di prezzo, con un approfondimento sui best-sellers</i> .....	57
	<i>III.2.4 Variazioni di catalogo, novità e nuove edizioni</i> .....	63
	<i>III.2.5 Assetti organizzativi e condizioni lavorative nell'editoria scolastica</i> .....	72
	<i>III.2.6 Autoproduzioni scolastiche e OER</i> .....	73
III.3	Distribuzione all'ingrosso e vendita al dettaglio .....	75
	<i>III.3.1 Definizioni di margini commerciali tra editori e rivenditori</i> .....	80
III.4	Il mercato secondario di libri usati .....	82
III.5	La parascolastica .....	85
IV.	PRINCIPALI CRITICITÀ RISCONTRATE DALL'INDAGINE .....	87

<b>IV.1</b>	<b>Obiettivi della Riforma e vincoli di spesa dei consumatori .....</b>	88
<b>IV.2</b>	<b>Preferenze nell'adozione e nell'uso dei libri di testo .....</b>	91
<b>IV.3</b>	<b>Limiti alla fruizione delle risorse digitali .....</b>	96
<b>IV.4</b>	<b>Limiti alla fruizione delle risorse su carta e interazioni cartaceo-digitale .....</b>	107
<b>IV.5</b>	<b>Variazioni nelle adozioni e nuove edizioni .....</b>	111
<b>IV.6</b>	<b>Accesso ai libri scolastici tramite comodato d'uso e noleggio .....</b>	116
<b>IV.7</b>	<b>Sconti, prezzi e tetti di spesa .....</b>	119
<b>IV.8</b>	<b>Mercati secondari dei libri scolastici .....</b>	122
<b>IV.9</b>	<b>Limiti allo sviluppo di OER e autoproduzioni scolastiche.....</b>	125
<b>IV.10</b>	<b>Tensioni nella distribuzione dei libri scolastici .....</b>	126
<b>IV.11</b>	<b>Inefficienze amministrative nella gestione spese per i libri di SP .....</b>	128
<b>V.</b>	<b>ESITI DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA SUL RAPPORTO PRELIMINARE .....</b>	130
<b>V.1</b>	<b>Accessibilità, uso delle risorse educative e contratti di licenza.....</b>	130
<b>V.2</b>	<b>Sostegno a OER e autoproduzioni scolastiche .....</b>	134
<b>V.3</b>	<b>Variazioni tra edizioni e nuove edizioni .....</b>	135
<b>V.4</b>	<b>Rivendicazioni di categoria.....</b>	136
<b>V.5</b>	<b>Considerazioni espresse dalle parti del procedimento .....</b>	136
<b>VI.</b>	<b>CONFRONTI ULTERIORI CON LE PARTI E ALTRI SOGGETTI D'INTERESSE .....</b>	142
<b>VI.1</b>	<b>Infrastrutture scolastiche e accesso a risorse educative digitali .....</b>	142
<b>VI.2</b>	<b>Revisione dei contenuti delle licenze d'uso delle risorse editoriali digitali.....</b>	144
<b>VI.3</b>	<b>Revisione dei criteri di disciplina delle variazioni nelle edizioni.....</b>	148
<b>VII.</b>	<b>CONCLUSIONI .....</b>	150

## I. IL PROCEDIMENTO D'INDAGINE

1. Il 10 settembre 2024 l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito, "Autorità" o anche "AGCM") ha avviato un'indagine conoscitiva ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della L. 10 ottobre 1990, n. 287, volta ad approfondire il settore dell'editoria scolastica destinata sia ai cicli della scuola primaria che a quelli delle scuole secondarie di primo e secondo grado, a fronte di una serie di criticità competitive percepite nelle dinamiche di adozione, produzione e distribuzione<sup>1</sup>.
2. Hanno chiesto di divenire parti del procedimento le società Mondadori Education S.p.A. ("Mondadori"), Zanichelli Editore S.p.A. ("Zanichelli"), Sanoma Italia S.p.A. ("Sanoma"), nonché l'Associazione Italiana Editori ("AIE"); le parti hanno ripetutamente esercitato accesso agli atti contenuti nel fascicolo procedimentale.
3. Al fine di verificare la sussistenza di circostanze tali da far presumere l'esistenza di ostacoli al corretto dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali nei mercati interessati, l'Autorità ha ricercato informazioni tramite attività diverse, a partire da una consultazione pubblica (c.d. *call for input*) pubblicata contestualmente al provvedimento di avvio e a cui hanno partecipato 83 soggetti tra singoli consumatori, imprese, associazioni, esperti indipendenti. Apposite richieste di informazioni sono state inoltre indirizzate a: AIE; Zanichelli; Mondadori; Sanoma; La Scuola S.p.A. ("LaScuola"); Associazione Nazionale Agenti Rappresentanti e Promotori Editoriali ("ANARPE"); Consip S.p.A. ("Consip"); Google Italia S.r.l. ("Google Italia").
4. Nel corso del procedimento si sono tenute 21 audizioni con i seguenti soggetti qualificati, riportati in ordine di audizione: Ministero dell'Istruzione e del Merito ("MIM"); Associazione Librai Italiani ("ALI"); Horizons Unlimited S.p.A. - Media Library Online ("MLOL"); Sindacato Italiano Librai e Cartolibrari ("SIL"); rete-progetto Book In Progress ("BIP"); Prof. Gino Roncaglia, esperto di editoria; Soprintendenza agli Studi della Regione Valle d'Aosta ("SSRVA"); Zanichelli; Mondadori; Sanoma; AIE; Associazione nazionale dirigenti pubblici e alte professionalità della scuola (già Associazione Nazionale Presidi, "ANP"); Associazione Consulenti del Terziario Avanzato ("ACTA"); Ing. Gianfranco Giardina e Dott. Roberto Pezzali, esperti informatici; MIM; AIE; ANARPE; Associazione AssoScuola ("ASSOSCUOLA"); Mondadori; Zanichelli; Sanoma.

---

<sup>1</sup> Cfr. AGCM, provvedimento n. 31319 del 10 settembre 2023, IC57 – EDITORIA SCOLASTICA.

**5.** Analisi ed elaborazioni sono state condotte a partire da vari database disponibili sia open data che ottenuti tramite richieste di informazioni mirate: tali attività sono state condotte dall'unità Data Science della Direzione Chief Economist attraverso applicazioni appositamente sviluppate utilizzando il linguaggio di programmazione Python e relative librerie Pandas e Matplotlib.

**6.** L'Autorità, nella sua adunanza del 29 luglio 2025, sulla base degli accertamenti e approfondimenti conoscitivi condotti fino a quel momento, ha disposto la pubblicazione del rapporto preliminare relativo all'indagine ("Rapporto Preliminare"), di cui al punto II-5 della Comunicazione relativa all'applicazione dell'articolo 1, comma 5, del D.L. 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla L. 9 ottobre 2023, n. 136, adottata dall'Autorità il 7 maggio 2024 ("Comunicazione"), dando possibilità ai soggetti interessati di presentare osservazioni entro il 30 settembre 2025 e debitamente informando il MIM di tale possibilità. Nella medesima riunione del 29 luglio 2025 l'Autorità ha altresì prorogato al 31 dicembre 2025 il termine di conclusione del procedimento, originariamente previsto entro il 30 settembre 2025.

**7.** Il termine di presentazione delle osservazioni al Rapporto Preliminare, su istanza di alcune parti del procedimento, è stato successivamente prorogato al 15 ottobre 2025. Entro il termine stabilito sono pervenute osservazioni da parte di 26 soggetti diversi, tra cui il MIM, tutte le parti del procedimento, imprese attive nel settore, gruppi di ricerca di università italiane e straniere, associazioni di insegnanti, associazioni di consumatori, associazioni di categoria, organizzazioni non governative, raggruppamenti di associazioni, singoli docenti universitari e di scuole secondarie, esperti di settore.

**8.** Nella sua riunione del 22 dicembre 2025, anche sulla base di interlocuzioni avute col MIM e parti del procedimento nella prospettiva di individuare possibili soluzioni operative a criticità evidenziate nel Rapporto Preliminare, ulteriormente approfondite sulla base delle osservazioni pervenute, l'Autorità ha adottato il provvedimento di chiusura dell'indagine conoscitiva, di cui il presente rapporto finale rappresenta l'allegato.

## II. EDITORIA SCOLASTICA: INTRODUZIONE E NORMATIVA DI RIFERIMENTO

### II.1 Introduzione

**9.** L'editoria scolastica è il comparto dell'editoria dedicato alla creazione, produzione, distribuzione e aggiornamento di materiali didattico-educativi destinati in Italia ai cicli della scuola primaria e secondaria, lungo i quali si realizza l'istruzione formale obbligatoria<sup>2</sup>. I prodotti e servizi principali dell'industria editoriale scolastica sono i libri di testo<sup>3</sup>, materiali didattici, risorse digitali, strumenti di supporto destinati a studenti e insegnanti, nonché, più di recente, servizi di formazione del corpo docente.

**10.** L'editoria scolastica si distingue sia dall'editoria generalista, incentrata su una produzione c.d. di "varia", per sua natura caratterizzata da un'estrema disomogeneità di contenuti<sup>4</sup>, che da quella accademica<sup>5</sup>. Relativamente a quest'ultima, destinata all'istruzione detta superiore o anche terziaria impartita in università e istituzioni di alta formazione, sussiste evidentemente una vocazione educativa condivisa con l'editoria scolastica, ma rilevano dinamiche distinte quanto a struttura di domanda e offerta, a partire dalla mancanza per l'accademica di vincoli normativo-amministrativi relativi a limiti di prezzo e modalità di selezione dei prodotti<sup>6</sup>.

**11.** In generale, le dinamiche commerciali dei libri scolastici risultano peculiari, in quanto la domanda, da un lato, è vincolata all'acquisto nell'ambito di percorsi educativi

---

<sup>2</sup> Sulla base dell'ancoraggio a percorsi scolastici obbligatori tipici del modello statunitense, nelle analisi di settore viene spesso fatto riferimento alla sigla "K-12" (dove "K" sta per *Kindergarten*, asilo, a indicare bambini di 5-6 anni, e "12" la durata in anni del percorso d'istruzione obbligatoria e gratuita che si conclude per adolescenti di 17-18 anni). Salvo tale specifica, nella presente indagine si è ritenuto opportuno impiegare la più comune denominazione "editoria scolastica".

<sup>3</sup> La denominazione "libro di testo" trova ampio richiamo in atti e documenti ministeriali (a partire dalla pagina dedicata nel sito istituzionale: cfr. <https://www.mim.gov.it/libri-di-testo>), ma nell'impiego comune risulta abitualmente interscambiabile con l'espressione "libro scolastico", o anche, sebbene meno frequente, "libro adozionale". Tenuto conto di tale prassi, anche nel presente documento si è fatto impiego combinato delle tre definizioni appena richiamate. In una prospettiva storica, per una considerazione della natura piuttosto recente - e per molti versi ancora in corso di assestamento - del concetto di "libro scolastico", cfr. A. Choppin, *Le manuel scolaire, une fausse évidence historique*, in *Histoire de l'éducation*, n. 117, 2008, p. 9, <https://journals.openedition.org/histoire-education/565>.

<sup>4</sup> Secondo un esperto del settore, "l'editoria varia si presta assai bene a parlare più di alberi che di foreste" (F. Enriques, *Castelli di carte: Zanichelli, 1959-2009: una storia*, Bologna: Il Mulino, 2008, p. 383).

<sup>5</sup> Le pubblicazioni universitarie rientrano nella più ampia espressione "educational publishing" in uso nel contesto anglosassone, che si è preferito evitare per mantenere chiaro il più circoscritto oggetto d'indagine. Per approfondimenti, v. C. Bläsi, *Educational Publishers and Educational Publishing*, in E. Fuchs - A. Bock, a cura di, *The Palgrave Handbook of Textbook Studies*, London: Palgrave, 2018, pp. 73 ss.

<sup>6</sup> Cfr. Commissione, *COMP/M.7476 - HOLTZBRINCK PUBLISHING GROUP/SPRINGER SCIENCE+BUSINESS MEDIA GP ACQUISITION SCA/JV*, 31 marzo 2015, §§18 ss.

obbligatori, dall'altro è condizionata da decisioni di soggetti diversi dagli acquirenti e utilizzatori finali, quali possono essere docenti o istituzioni di vario grado, con un conseguente depotenziamento della variabile dei prezzi nell'orientare scelte di consumo che possono risultare di fatto obbligate.

**12.** Anche le modalità di approvvigionamento e fruizione delle copie sono suscettibili di condizionare profondamente le dinamiche del settore. Infatti, a seconda dei casi, possono ricorrere modelli di acquisti da parte di amministrazioni pubbliche con possibile assegnazione dei libri in regime di comodato d'uso gratuito, noleggi gestiti da imprese o soggetti *non-profit*, acquisti direttamente a carico dell'utenza con eventuali sussidi e agevolazioni: in quest'ultima eventualità, le spese gravano solitamente sulle famiglie dell'utenza studentesca, il che rende la percezione dell'andamento dei prezzi di particolare sensibilità nell'opinione pubblica.

**13.** L'editoria scolastica presenta caratteristiche simili a livello internazionale, ma risulta al contempo condizionata da specificità di tipo nazionale o addirittura locale, a seconda degli impianti normativi, dei programmi scolastici e dei sistemi educativi vigenti, circostanze che sembrano attribuire una dimensione prettamente nazionale ai mercati rilevanti. Va considerata inoltre la variabile dell'idioma di riferimento che, nel caso dell'Italia, impedisce il conseguimento di quelle economie di scala e di scopo che potrebbero essere associate alla distribuzione e circolazione di alcuni prodotti, per esempio, in lingua inglese o spagnola.

**14.** La rilevanza in termini educativi, e più ancora ampiamente culturali, dell'editoria scolastica, è da tempo oggetto di attenzioni e raccomandazioni da parte di varie istituzioni, nella prospettiva di favorire allineamenti virtuosi su principi redazionali e di sviluppo dei contenuti<sup>7</sup>. Ciò avviene in coerenza con la tutela di libertà attinenti alle attività educative ed editoriali, spesso aventi valenza di diritti fondamentali riconosciuti sin dall'ordinamento internazionale<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> V. ad esempio la pubblicazione *UNESCO Guidebook on Textbook Research and Textbook Revision*, Parigi-Braunschweig, 2010, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000117188.pdf>.

<sup>8</sup> Richiami a diritto all'educazione, libertà d'insegnamento e di stampa ricorrono sin dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, dove l'art. 19 riconosce il diritto alla libertà di espressione, che include la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso qualsiasi mezzo e senza frontiere, mentre il successivo art. 26 pone il diritto all'istruzione in diretta relazione con lo sviluppo della personalità e al rispetto dei diritti umani. Il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali ribadisce tale diritto specificando che l'istruzione deve essere gratuita e obbligatoria almeno per quanto riguarda le scuole elementari e fondamentali (artt. 13 e 14). Anche la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia stabilisce che gli Stati devono rendere l'istruzione primaria obbligatoria e gratuita per tutti e incoraggiare lo sviluppo di diverse forme di istruzione secondaria, accessibili a tutti (art. 28).

**15.** Le interazioni di diritti individuali e processi industriali con attori istituzionali che, a seconda dell'ordinamento di riferimento, possono incidere anche profondamente su programmi didattici e disegno delle amministrazioni scolastiche, risultano tanto complesse quanto delicate. Ciò si mostra più evidente nel caso di risorse educative destinate ad ambiti disciplinari quali storia, geografia, filosofia, educazione civica e religiosa<sup>9</sup>, ma con possibili effetti significativi anche sulle restanti materie d'insegnamento. La criticità dei relativi equilibri di diritti, interessi e istanze spiega la varietà riscontrabile nei diversi modelli nazionali di selezione delle risorse educative destinate alle scuole, con conseguenze dirette sulle attività dell'editoria scolastica.

**16.** In numerosi ordinamenti vigono criteri di approvazione preventiva che circoscrivono con gradi di vincolatività diversa il catalogo editoriale di riferimento. Ciò può avvenire su base nazionale, come nel caso della Francia, dove la corrispondenza dei libri ai programmi educativi vigenti è supervisionata da un'apposita commissione di vigilanza nazionale, oppure, in presenza di ripartizioni di tipo federale, su base territoriale, come per le amministrazioni regionali in Germania e Spagna, ciascuna delle quali opera in autonomia e con soluzioni anche molto diverse tra loro<sup>10</sup>.

**17.** Nell'allargare lo sguardo al panorama mondiale, si segnala come l'ordinamento che da tempo registra i migliori risultati a livello mondiale nel *Programme for International Student Assessment* supervisionato dall'OECD<sup>11</sup>, Singapore, abbia adottato un modello di gara aperta tra editori per la fornitura di progetti di libri che, dopo essere stati approvati da un'apposita commissione ministeriale con la conseguente applicazione di prezzi contrattati, rientrano in un elenco di testi da cui ogni singolo istituto scolastico può selezionare la propria dotazione di riferimento, e il cui costo resta tendenzialmente a carico delle famiglie dell'utenza studentesca<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> "A textbook is neither just subject content, nor pedagogy, nor literature, nor information, nor morals nor politics. It is the freebooter of public information, operating in the gray zone between community and home, science and propaganda, special subject and general education, adult and child." (E. Johnsen, cit. in E. Bruillard, *Textbooks and Educational Resources: Overview of Contemporary Research*, in *IARTEM e-journal*, n. 1, 2021, p. 2, <https://iartemejournal.org/index.php/IARTEM/article/view/879>). V. pure Y. Safonov - I. Bazhenkov - S. Zaiets, *Publishing School Textbooks: International Policy and Practical Scenarios*, in *Baltic Journal of Economic Studies*, n. 2, 2023, pp. 172 ss. Per interessanti riflessioni su studio e insegnamento della storia, anche attraverso i libri di testo, v. C. Gómez Carrasco, a cura di, *Re-Imagining the Teaching of European History. Promoting Civic Education and Historical Consciousness*, Londra: Routledge, 2023.

<sup>10</sup> Ricerche comparate sui modelli di approvazione, selezione e acquisto dei libri di testo sono scarse e risalenti: per un primo orientamento, resta valido il contributo di J. Le Métais, *Il controllo e l'acquisto dei manuali in altri Paesi*, in *La ricerca*, n. 11, 2016, pp. 44 ss., <https://laricerca.loescher.it/il-controllo-e-l-acquisto-dei-manuali-in-altri-paesi/>.

<sup>11</sup> Cfr. <https://www.oecd.org/en/about/programmes/pisa.html>.

<sup>12</sup> "The ministry invites and appoints publishers through open tenders to develop, produce and distribute textbooks based on contracted prices. The ministry may develop textbook content, publish and distribute textbooks through the appointed publishers. In other instances, the ministry may also review and authorise publisher-developed textbooks. A team of reviewers engaged by the ministry will review these textbooks

**18.** Con specifico riferimento all'Italia, la scelta dei libri ("adozione") è deliberata da appositi organi di ciascun istituto scolastico, in cui svolgono un ruolo centrale i docenti: tali deliberazioni vengono quindi raccolte e comunicate agli editori tramite una piattaforma informatica gestita dall'AIE sulla base di un accordo di collaborazione col MIM. Ai docenti si rivolge propriamente l'attività di promozione da parte degli agenti o promotori degli editori, concentrata nei primi mesi di ogni anno solare in vista dell'avvio dell'anno scolastico ("a.s.") a settembre.

**19.** Dal meccanismo adozionale sopra richiamato consegue che in Italia, per gli editori, l'alea di mercato risiede in maniera preponderante nelle adozioni scolastiche, a valle delle quali viene conosciuta in anticipo di alcuni mesi l'entità della domanda da soddisfare, con la possibilità di meglio definire le necessarie attività di tipo produttivo – a partire dalla tiratura per ogni singolo titolo – e distributivo; a tale elemento d'incertezza va quindi aggiunto quello dell'erosione, sulle vendite effettive di libri nuovi rispetto all'adottato, prodotta dalla rivendita di libri usati. Si tratta di un modello, in termini di previsione del rischio d'impresa, peculiare rispetto al resto delle attività economiche, comprese le altre rientranti nel settore editoriale.

**20.** In una prospettiva che combina sia l'analisi merceologica che la storia della pedagogia, un esperto auditò nel corso dell'indagine<sup>13</sup> ha fornito un'utile ricostruzione del percorso culturale e ideologico seguito dai libri scolastici nel corso del tempo, secondo una scansione in tre grandi fasi:

- 1) libri "ideologici", brevi ed estremamente coerenti quanto ai contenuti, spesso riconducibili a produzioni editoriali organizzate o comunque fortemente supervisionate da amministrazioni centrali in una fase storica di affermazione politica di forme statuali centralistiche, tipica della prima metà del Novecento;
- 2) libri esemplari di una "nuova pedagogia" che, a partire dagli anni Sessanta e in reazione al precedente approccio dirigistico, ha inteso valorizzare l'autonomia della singola comunità scolastica con risorse testuali liberamente a disposizione,

---

*based on selection criteria such as: - Content (coverage, currency, accuracy, sensitivity, engagement and syllabus alignment) - Skills & processes (coverage and syllabus alignment) - Design/physical features (layout, illustrations and accessibility features) that facilitate easy reading - Language (clarity and language appropriateness). These textbooks make up the [Ministry of Education] Approved Textbook List (ATL). Based on each school's student learning needs profile, schools will select suitable books from the ATL to form the school booklist and disseminate them to parents and students for purchase before the start of the new academic year." (doc. 19 del fascicolo procedimentale, risposta del Ministero dell'Educazione di Singapore a richiesta di informazioni, 14 ottobre 2024, p. 2).*

<sup>13</sup> IC57, doc. 56, verbale di audizione del prof. G. Roncaglia, 12 dicembre 2024, pp. 2-3. In maniera più estesa, cfr. G. Roncaglia, *L'età della frammentazione. Cultura del libro e scuola digitale*, Roma-Bari: Laterza, 2020, pp. 97 ss.

- in maniera esemplare attraverso l'istituzione di biblioteche di scuola e di classe, per consentire percorsi educativi più autonomi e pluralisti<sup>14</sup>;
- 3) libri antologici, sviluppatisi a partire dagli anni Ottanta come una sorta di tentativo di sintesi rispetto ai modelli precedenti con un'impostazione il più possibile neutrale e per così dire “post-ideologica”, intesi a offrire sia allo/a studente che al/la docente una disponibilità sempre più ampia di documenti da cui attingere per la definizione dei percorsi educativi.

**21.** A tale evoluzione del disegno ideale e dei contenuti testuali dei libri si è accompagnata, in particolare a partire dai primi anni Duemila, una revisione profonda anche del disegno dei libri sotto il profilo grafico, con una presenza crescente di immagini e *layout* sempre più complessi. L'impostazione grafica risulta fondamentale nei processi di apprendimento, poiché costituisce il tramite obbligato dei contenuti, così come percepiti da studenti e docenti: ne consegue, tra l'altro, una responsabilità specifica da parte degli editori nella scelta delle soluzioni più idonee e proporzionate di composizione delle opere destinate alle scuole<sup>15</sup>.

### **II.1.1 Sviluppo dei prodotti editoriali scolastici e nuove tecnologie**

**22.** A fronte della peculiare programmabilità stagionale delle attività produttive richiamata in precedenza, la filiera dei libri destinati a uso scolastico tendenzialmente presenta elementi di maggiore onerosità rispetto alle altre edizioni. Rileva, infatti, la necessità di organizzazioni autoriali e redazionali idonee a “validare” – in assenza di apposite certificazioni istituzionali, come nel caso dell’Italia – la qualità di contenuti destinati a fini educativi<sup>16</sup>, e più in generale in grado di gestire sia composizioni grafiche

---

<sup>14</sup> Nel contesto pedagogico del tempo si riscontrava anche una vena più radicale, volta all’eliminazione stessa dei libri di testo. Secondo la testimonianza di un editore, “*Furono gli anni della «lotta contro i libri di testo»: molti docenti, soprattutto nelle scuole elementari, sostenevano che i libri di testo erano uno strumento in sé autoritario, che veicolava una cultura inerte, piattamente libresca. L’aggettivo «manualistico» era offensivo. Si sosteneva che si poteva fare scuola senza libri o con libri diversi, magari tratti dalle biblioteche scolastiche. Vi era un grosso sforzo di autoproduzione di materiale didattico. [...] Come molte delle idee del Sessantotto, si diffuse ampiamente ma restò in superficie. I cambiamenti effettivi delle prassi didattiche furono limitati ad alcune ottime esperienze, che rimasero elitarie. I casi di mancata adozione restarono sempre al di sotto della soglia del 5%*”. F. Enriques, *Castelli di carte* cit., p. 31).

<sup>15</sup> Cfr. A. Reints, *What Works and Why? Educational Publishing Between the Market and Educational Science*, in AA.VV., *Textbooks and Educational Media in a Digital Age*, IARTEM, 2015, pp. 23 ss., [https://iartemblog.files.wordpress.com/2012/03/xii\\_iartem\\_conf\\_textbooks\\_and\\_ed\\_media\\_in\\_a\\_digital\\_age.pdf](https://iartemblog.files.wordpress.com/2012/03/xii_iartem_conf_textbooks_and_ed_media_in_a_digital_age.pdf). V. pure M. Kovac - A. Kepic Mohar, *The Changing Role of Textbooks in Primary Education in the Digital Era: What Can We Learn from Reading Research?*, in *Center for Educational Policy Studies Journal*, n. 2, 2022, pp. 11 ss. (<https://ojs.cepsj.si/index.php/cepsj/article/view/1290>).

<sup>16</sup> Secondo quanto già riscontrato dall’Autorità, “*il processo di ideazione e pubblicazione di un testo con contenuti a scopo didattico presenta una certa complessità e coinvolge diverse funzioni aziendali, tra cui soprattutto la direzione editoriale e la direzione commerciale, che interagiscono tra loro sotto diversi profili, nonché con gli autori. Questi ultimi provengono per lo più dal mondo della scuola (i.e. validi insegnanti, soprattutto di scuola secondaria, che hanno conoscenza diretta delle esigenze didattiche della specifica materia), e dell'università, ma non mancano contributi di autori con esperienze diverse dalla scolastica, che*

dei prodotti possibilmente complesse che l'interazione tra versioni cartacee e digitali. Il seguente grafico esemplifica il percorso editoriale standard di un libro scolastico:

Immagine 1: Passaggi produttivi nell'editoria scolastica



Fonte: AIE, *Il settore editoriale educativo* (doc. 27)

**23.** In linea con quanto avvenuto nel settore editoriale nel suo complesso, peraltro, l'editoria scolastica è caratterizzata da tempo da un marcato processo di ristrutturazione organizzativa determinato dalle nuove tecnologie di "tipografia digitale" (*desktop publishing*)<sup>17</sup>, in parallelo al prevalere di rapporti di lavoro autonomo in un più generale contesto di flessibilizzazione del lavoro. Rispetto al percorso editoriale appena esemplificato, pertanto, va considerato come le fasi progettuali, redazionali e realizzative siano ormai svolte in maniera prevalente da collaboratori esterni, ciò che ha portato anche all'emersione di nuove figure professionali<sup>18</sup>.

**24.** L'editoria scolastica, che pure ha sempre avvertito l'opportunità di adottare soluzioni tecnologiche aggiornate, ha subito una trasformazione profonda con l'avvento delle nuove tecnologie digitali di informazione e comunicazione (*Information and Communication Technology*, "ICT"), esemplificate dalla possibilità di realizzare e far circolare libri dematerializzati in formato elettronico (c.d. *e-book*). Le nuove tecnologie hanno inciso tanto sulla filiera produttiva e distributiva quanto sulle stesse modalità

*possono essere legati alla casa editrice per pubblicazioni di altro genere" (C12393 - ARNOLDO MONDADORI EDITORE/DE AGOSTINI SCUOLA, provv. n. 29867 del 4 novembre 2021, §20).*

<sup>17</sup> Cfr. J. Thompson, *Book Wars: The Digital Revolution in Publishing*, Cambridge-UK: Polity, 2021.

<sup>18</sup> Al riguardo, nel corso dell'indagine è stata segnalata l'esistenza di "redautori e autori secondari che svolgono un'attività molto diffusa nell'editoria scolastica contemporanea, consistente nel rieditare libri già pubblicati in passato attraverso una revisione profonda dei contenuti, in maniera tale da attualizzarli alle nuove richieste provenienti dal Ministero come dal mondo della scuola (accessibilità dal punto di vista lessicale-contenutistico e grafico, indicazioni ministeriali, innovazioni didattiche) e produrre nuove opere editoriali da immettere sul mercato" (doc. 98, verbale di audizione dei rappresentanti di ACTA, 27 febbraio 2025, p. 4).

educative e di apprendimento: gli effetti complessivi delle innovazioni si mostrano pertanto ancora più ampi di quelli sperimentati in altre industrie culturali, che pure sono state interessate dalla rivoluzione digitale<sup>19</sup>.

**25.** La disponibilità crescente di contenuti multimediali e più specificamente di *Learning Objects* (“LO”) – espressione con cui si fa riferimento a risorse destinate all’apprendimento *online* autonome e ricombinabili, anche con risorse di tipo più tradizionale – ha quindi aperto allo sviluppo di prodotti ibridi, sia sotto il profilo delle modalità di fruizione che della natura e titolarità di relativi diritti e licenze. Di fatto, ai prodotti editoriali ancora riconducibili alla forma-libro si è andata associando una quantità e varietà sempre maggiore di altri prodotti e servizi.

**26.** Per un verso, tale evoluzione ha comportato la segmentazione dell’offerta di un medesimo prodotto in base a una crescente differenziazione dei profili dei destinatari, esemplificata dal tema dell’editoria “accessibile” e dalle risorse destinate a soddisfare bisogni educativi speciali (“BES”), disturbi specifici dell’apprendimento (“DSA”) ed esigenze specifiche di alunni stranieri (c.d. “NAI”, da “Neo-Arrivati in Italia”), nell’ambito di percorsi educativi sempre più personalizzati<sup>20</sup>. Per altro verso, è cresciuta la rilevanza di soluzioni abbinate, rivolte sia a studenti che a docenti, composte di un’edizione “portante” corrispondente al libro adottato e una pluralità di contenuti di espansione.

**27.** Nonostante l’ampliamento delle risorse educative seguita alla rivoluzione digitale, sancita anche da importanti atti ministeriali<sup>21</sup>, il libro scolastico continua a svolgere un ruolo fondamentale nei processi educativi e di apprendimento, con una sua conseguente persistente centralità nel concreto delle attività scolastiche e di conseguenza in quelle dell’editoria<sup>22</sup>. Di tale strumento didattico-educativo, però, sono

---

<sup>19</sup> Secondo un’analisi di settore, “*in other content-based sectors, technology has vastly improved the value chain and user experience without fundamentally altering the content of music, film, or books. Education is different, however. Education technology must transform the very nature of the educational process.*” (A. Broich, *Not Like Other Media: Digital Technology and the Transformation of Educational Publishing*, in *Publishing Research Quarterly*, n. 4, 2015, p. 237).

<sup>20</sup> Sul tema, v. AA.VV., *Libri senza barriere. Percorsi di editoria accessibile e inclusiva*, Pavia: Ed. Santa Caterina, 2024.

<sup>21</sup> In base all’allegato 1, punto a), del D.M. 27 settembre 2013, n. 781, “*il libro di testo costituisce uno degli strumenti didattici per la realizzazione dei processi di apprendimento* definiti dagli ordinamenti scolastici dei diversi ordini e gradi di istruzione, nonché per lo studio individuale e domestico” (enfasi aggiunta). Al confronto, rileva come in una precedente descrizione, ancora disponibile sul sito del MIM, il libro di testo fosse invece considerato “*lo strumento didattico ancora oggi più utilizzato* mediante il quale gli studenti realizzano il loro percorso di conoscenza e di apprendimento. Esso rappresenta il principale luogo di incontro tra le competenze del docente e le aspettative dello studente, il canale preferenziale su cui si attiva la comunicazione didattica [...]” (enfasi aggiunta) (<https://www.istruzione.it/archivio/web/istruzione/libri.html>).

<sup>22</sup> Secondo un sondaggio risalente al 2019 e richiamato da AIE nel suo contributo alla *call for input*, gli insegnanti, nell’ambito delle attività scolastiche, utilizzano il libro di testo “sempre” per il 57% dei casi,

mutate le modalità d'impiego, in primo luogo per la sua possibile dematerializzazione ed espansione digitale.

**28.** A causa delle nuove prospettive e opportunità offerte dalle ICT, nelle dinamiche produttive, distributive e competitive dell'editoria scolastica ha assunto sempre più rilevanza la configurazione dei diritti di proprietà intellettuale. Il perimetro concreto di utilizzabilità di una specifica risorsa digitale può essere definito da apposite misure tecnologiche di protezione, come nel caso degli strumenti denominati *Digital Rights Management* ("DRM"), originariamente sviluppati per impedire la c.d. pirateria digitale conseguente al *download* di un'opera. Risultati simili quanto a controllo delle attività degli utenti possono inoltre essere ottenuti attraverso "filtri" di diverso genere, incluse le modalità di accesso e funzionamento di piattaforme e applicazioni *online*.

**29.** Le nuove tecnologie digitali hanno anche determinato uno sviluppo di risorse educative aperte (*Open Educational Resources*, "OER"). Con tale espressione s'intendono materiali destinati ad apprendimento, insegnamento e ricerca che siano liberamente utilizzabili: ciò può avvenire con il rilascio volontario dei prodotti senza protezioni legali di sorta (c.d. pubblico dominio), oppure, come nel caso delle licenze "*Creative Commons*", in maniera tale da consentire accesso gratuito, riutilizzo, adattamento e ridistribuzione liberi<sup>23</sup>. L'accessibilità a risorse educative in maniera aperta e tendenzialmente gratuita, a partire dagli anni Duemila ha trovato nelle ICT un rilevante canale di sviluppo, ottenendo crescenti riconoscimenti istituzionali nella prospettiva di una società globale più aperta, equa e inclusiva<sup>24</sup>.

**30.** L'erompere dell'intelligenza artificiale ("IA") nelle sue molteplici possibili applicazioni, con ogni evidenza destinate a condizionare profondamente le direttive di sviluppo del sistema educativo nel suo complesso e che vanno pertanto opportunamente governate<sup>25</sup>, sta determinando ulteriori, profonde revisioni delle

---

"1-2 volte la settimana" il 31%, "raramente" il 10%, "mai" il 2% (cfr. AIE, doc. 27, cit., p. 18). Più di recente, per una apprezzamento diffuso del libro tra i docenti, v. IPSOS-AIE, *Il libro di testo come risorsa strategica: analisi del suo vero valore nell'ecosistema didattico moderno*, Roma, 29 maggio 2025, <https://ilvaloredellaconoscenza.aie.it/il-libro-di-testo-analisi-del-suo-valore-nell'ecosistema-didattico/>.

<sup>23</sup> Per una prima introduzione al tema, cfr. F. Nascimbeni, *Open Education. OER, MOOC e pratiche didattiche aperte verso l'inclusione digitale educativa*, Milano: Franco Angeli, 2020, pp. 17 ss. <https://series.francoangeli.it/index.php/oa/catalog/view/575/400/3376>.

<sup>24</sup> Nel novembre 2019 la Conferenza Generale dell'UNESCO ha adottato un documento ufficiale per sostenere lo sviluppo delle OER (*Recommendation on Open Educational Resources*), a cui ha ancora più di recente fatto seguito una dichiarazione programmatica nell'ambito di una conferenza mondiale (*Dubai Declaration on Open Educational Resources (OER): Digital Public Goods and Emerging Technologies for Equitable and Inclusive Access to Knowledge*, 20 novembre 2024): cfr. <https://www.unesco.org/en/open-educational-resources>.

<sup>25</sup> Per un primo intervento in proposito a livello nazionale, v. MIM, *Linee guida per l'introduzione dell'Intelligenza Artificiale nelle istituzioni scolastiche*, Allegato al D.M. n. 166 del 9 agosto 2025,

modalità operative dell'editoria scolastica, delineando mutamenti sin nel modello di *business* per quanto attiene sia alla produzione dei contenuti che alle loro modalità di consultazione e re-impiego. Al proposito, tutti gli editori auditati hanno confermato di avere in corso sperimentazioni volte a implementare e sviluppare l'impiego dell'IA nelle proprie attività<sup>26</sup>.

**31.** Sempre con riferimento ad applicazioni di IA al settore dell'editoria scolastica e suoi prodotti, e in diretta correlazione con l'ormai amplissima disponibilità di OER, molto di recente sono stati pubblicati i risultati di un progetto di ricerca condotto negli USA nell'ambito del gruppo Google, volto allo sviluppo di risorse educative individualizzate – in particolare, libri di testo – a partire da OER di accertata qualità<sup>27</sup>.

**32.** Richiesta di fornire informazioni più dettagliate al riguardo, Google Italia ha fatto presente che il progetto, condotto solo negli USA, rimane in una fase di ricerca sperimentale focalizzata sullo sviluppo di modelli linguistici applicati all'educazione, con un utilizzo esclusivo di OER al fine di garantire il pieno rispetto dei diritti di proprietà intellettuale e la flessibilità tecnica necessaria per la generazione di contenuti "*AI-augmented*"<sup>28</sup>. Sempre rispetto a impieghi dell'IA per fini di personalizzazione dinamica dei libri scolastici, vale segnalare come un progetto risulti essere stato condotto anche in Italia, sulla base di OER autonomamente sviluppate da un consorzio di istituti scolastici<sup>29</sup>.

**33.** La novità di sperimentazioni quali quelle appena citate è tale da non consentire una considerazione più approfondita nell'ambito della presente indagine, ma appare evidente l'impatto potenziale delle innovazioni in corso sul settore dell'editoria scolastica, e più ancora in generale sull'intero comparto scolastico, in primo luogo in una prospettiva di personalizzazione dei percorsi educativi dove i contenuti editoriali riconducibili a libri di testo si mostrano suscettibili di trovare applicazioni dinamiche sin qui inedite.

---

<https://www.mim.gov.it/-/pubblicate-le-linee-guida-per-l-introduzione-dell-intelligenza-artificiale-nelle-istituzioni-scolastiche-allegato-al-dm-n-166-del-09-08-2025>.

<sup>26</sup> Come rilevato da un'impresa auditata, quanto a "*l'impatto dell'AI rispetto alle attività dell'editoria scolastica, ci si trova di fronte a una svolta dirompente, con modifiche al settore che al momento non si è in grado di prevedere in dettaglio, ma che saranno sicuramente profonde.*" (doc. 88, verbale di audizione dei rappresentanti di Zanichelli, 22 gennaio 2025, p. 8).

<sup>27</sup> Cfr. LearnLM Team-Google, *Towards an AI-Augmented Textbook*, pre-print reso disponibile in ArXiv, 13 settembre 2025, <https://arxiv.org/abs/2509.13348>.

<sup>28</sup> Cfr. doc. 229, Risposta di Google Italia a richiesta di informazioni, 4 dicembre 2025, p. 3.

<sup>29</sup> Cfr. V. Brancatisano, *I libri di scuola che ti pongono domande e ti dicono come migliorarti, "come ho integrato l'intelligenza artificiale nel progetto Book in progress". Intervista al Preside Salvatore Giuliano*, in Orizzontescuola.it, 25 luglio 2025, <https://www.orizzontescuola.it/i-libri-di-scuola-che-ti-pongono-domande-e-ti-dicono-come-migliorarti-come-ho-integrato-l-intelligenza-artificiale-nel-progetto-book-in-progress-intervista-al-preside-salvatore-giuliano/>.

## **II.1.2 Domanda intermediata e promozione editoriale**

**34.** In base alla normativa vigente in Italia per l'adozione dei libri scolastici (*infra*, sezione II.2.4), chi sceglie i libri (collegio-docenti) non ne sostiene i costi, chi li paga (famiglie e/o amministrazioni pubbliche) non li usa, mentre chi li usa (studenti) non li sceglie né li paga: si tratta di un modello economico peculiare, di fatto avvicinabile soltanto a quello di alcuni mercati di prodotti farmaceutici, e segnatamente i medicinali soggetti a prescrizione. Di conseguenza, la variabile del prezzo non svolge la sua ordinaria funzione di orientamento della domanda, perché questa resta intermediata dai docenti, portatori d'interessi non necessariamente collimanti con obiettivi di risparmio economico, a partire dalla rispondenza delle risorse educative alla didattica<sup>30</sup>.

**35.** L'intermediazione della domanda pagante comporta pure che i prodotti dell'editoria scolastica non siano presentati attraverso le comuni forme di pubblicità al pubblico, ma, di nuovo in maniera affine al settore farmaceutico, vengano promossi da parte di promotori editoriali nei confronti dei docenti che prenderanno parte alla scelta adozionale nell'ambito dei rispettivi collegi-docenti. L'attività promozionale, concentrata nei primi mesi dell'a.s. in vista delle adozioni da effettuare entro maggio, avviene attraverso incontri tra rappresentanti editoriali e docenti durante i quali vengono distribuite copie-saggio e illustrate le caratteristiche sia dei libri che dei servizi correlati, quali le funzioni dedicate ai docenti negli "ecosistemi" digitali dei singoli editori, funzionali a facilitare lo svolgimento della didattica<sup>31</sup>.

**36.** La promozione viene svolta sulla base di mandati territoriali di ampiezza diversa da rappresentanti di uno o più editori, sempre meno di frequente in qualità di lavoratori dipendenti degli stessi, talvolta riuniti in agenzie di promozione. Secondo quanto dichiarato dalla principale associazione di rappresentanza di categoria, ANARPE, sono attualmente 1.000 gli operatori associati su base nazionale, distinti in agenti, promotori, dipendenti, concessionari.<sup>32</sup> Nonostante la strategicità per gli editori delle attività promozionali, il numero delle agenzie di promozione si è nel tempo ridotto, mentre

---

<sup>30</sup> C12393 - ARNOLDO MONDADORI EDITORE/DE AGOSTINI SCUOLA, cit., §47.

<sup>31</sup> Secondo AIE, "la varietà di risorse didattiche e di materiali in dotazione all'insegnante quando adotta il libro consente di rispondere a esigenze diverse nel corso dell'anno scolastico, in ogni classe e per ogni studente" (doc. 27, contributo di AIE alla consultazione pubblica, 11 ottobre 2024, p. 19).

<sup>32</sup> Doc. 133, risposta di ANARPE a richiesta di informazioni, 19 giugno 2025, all. 0, p. 1. V. pure <https://www.anarpe.it/chi-siamo/>.

l'ingresso di nuovi operatori appare disincentivato dalla bassa marginalità che la sola attività di promozione consente di realizzare<sup>33</sup>.

**37.** Altre attività riconducibili agli editori, nell'ambito delle quali non si può escludere lo svolgimento di promozioni in vista delle adozioni, sono quelle di formazione e aggiornamento dei docenti. A questo proposito, secondo quanto riportato dall'AIE “*le case editrici in Italia hanno svolto e svolgono funzioni di supplenza del Ministero, senza alcun onere aggiuntivo per il sistema educativo*”, in particolare “*attraverso le seguenti attività: informazione tempestiva e capillare a tutti gli insegnanti e alle scuole su cambiamenti normativi e curricolari, formazione dei docenti, messa a disposizione dei materiali didattici necessari per l'attività didattica della classe, realizzazione delle piattaforme di apprendimento messe a disposizione del docente e della classe. Tutti strumenti e servizi che in altri Stati sono posti a carico del Governo*”<sup>34</sup>.

**38.** I principali editori nazionali risultano effettivamente coinvolti in numerose attività dedicate al personale docente, almeno in parte fornite in maniera gratuita e pertanto da intendersi in un'ottica promozionale rispetto all'adozione dei libri di testo: secondo un recente studio dell'AIE, nell'a.s. 2023/24 sono stati quasi 425.000 i docenti che hanno partecipato a webinar organizzati dalle case editrici, e quasi 8.000 quelli destinatari di corsi in presenza<sup>35</sup>. Esiste poi un ampio ambito di attività a pagamento, volte al riconoscimento di certificazioni valide a fini concorsuali e graduatorie professionali, svolte dai gruppi editoriali attraverso imprese e divisioni specializzate.

**39.** A fronte di tali scenari generali, si fornisce qui di seguito una serie di più specifici elementi d'inquadramento e riferimento della normativa vigente, rispetto sia al disegno dei cicli dell'istruzione che alla disciplina delle risorse editoriali a questi destinati.

## II.2 Normativa di riferimento

### II.2.1 Sistema educativo nazionale e organizzazione scolastica

**40.** L'organizzazione scolastica è tradizionalmente caratterizzata da ampie riforme generali, con effetti rilevanti anche per l'editoria scolastica<sup>36</sup>. In linea con principi fondamentali espressi a livello internazionale (*supra*, nota 8), la Costituzione italiana ha

---

<sup>33</sup> *1848 - PROBLEMATICHE CONCERNENTI L'ATTIVITÀ DI PROMOZIONE NEL MERCATO DELL'EDITORIA SCOLASTICA*, provv. n. 28474 del 1 dicembre 2020, §§15 ss.

<sup>34</sup> Doc. 27, contributo di AIE alla consultazione pubblica, cit. p. 19.

<sup>35</sup> AIE, *Osservatorio AIE sul mondo della scuola e sull'offerta editoriale*, Roma, 29 maggio 2025, p. 16, <https://ilvaloredellaconoscenza.aie.it/lossevatorio-aie-sul-mondo-della-scuola-e-sull'offerta-editoriale/>.

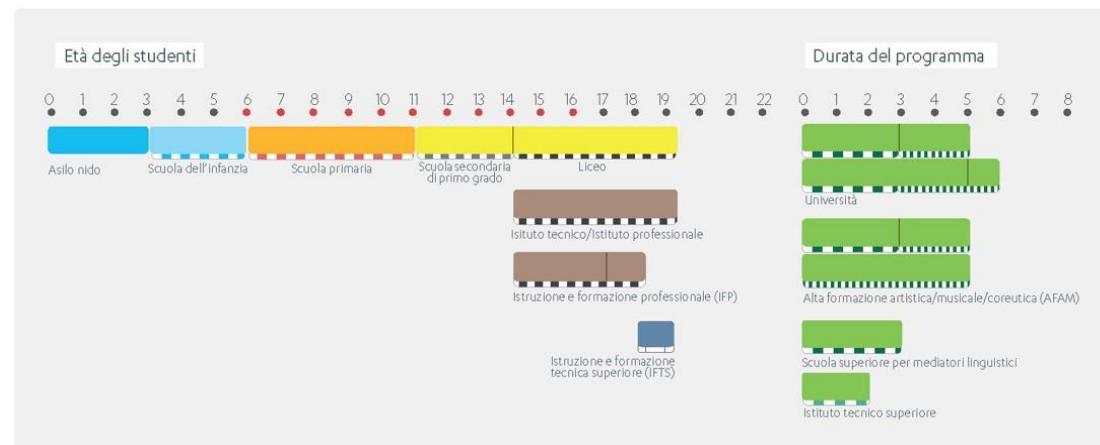
<sup>36</sup> Per una prima introduzione storica rispetto all'ordinamento italiano, v. di recente T. Munari, *L'Italia dei libri. L'editoria in dieci storie*, in particolare il cap. *Una nuova antologia per una nuova scuola*, Torino: Einaudi, 2024, pp. 121 ss.

stabilito il principio fondamentale di un'istruzione minima, obbligatoria e gratuita di 8 anni (art. 34 Cost.). In base alla normativa vigente (art. 1, commi 622 ss. della L. 27 dicembre 2006, n. 296), la durata obbligatoria è attualmente di 10 anni, da 6 a 16 anni di età, finalizzata a consentire il conseguimento, entro il diciottesimo anno di età del cittadino, di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale.

**41.** Con riferimento al disegno dei cicli dell'istruzione, uno spartiacque storico è stata l'istituzione di una sola tipologia di scuola media unificata di accesso a tutte le scuole superiori (L. 31 dicembre 1962, n. 1859), da cui è derivato l'assetto, a tutt'oggi esistente, di cicli d'istruzione distinti e successivi (L. 10 febbraio 2000, n. 30):

- sistema integrato zero-sei anni, non obbligatorio;
- primo ciclo di istruzione della durata complessiva di 8 anni, articolato in: (a) scuola primaria ("SP"), di durata quinquennale, per utenti da 6 a 11 anni; (b) scuola secondaria di primo grado ("SS1"), triennale, per utenti da 11 a 14 anni;
- secondo ciclo di istruzione articolato in: (a) scuola secondaria di secondo grado ("SS2"), quinquennale, per utenti da 14 a 19 anni, secondo percorsi di liceo, istituti tecnici e istituti professionali; (b) percorsi triennali e quadriennali di istruzione e formazione professionale di competenza regionale;
- istruzione superiore offerta da università, istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica e istituti tecnici superiori<sup>37</sup>.

Grafico 1: *Sistema educativo di istruzione e di formazione in Italia*



Fonte: MIM, <https://www.mim.gov.it/web/guest/sistema-educativo-di-istruzione-e-formazione>

<sup>37</sup> Per una panoramica generale aggiornata, con la possibilità di confronti comparativi con altri ordinamenti nazionali nell'ambito dell'UE, cfr. Commissione Europea-Eurydice, *Organizzazione e struttura del sistema educativo*, <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/it/national-education-systems/italy/organizzazione-e-struttura-del-sistema-educativo>.

**42.** Per quanto attiene a contenuti e modalità didattiche dei cicli sopra indicati, va considerato come il sistema educativo d'istruzione e formazione sia organizzato in Italia in base ai principi della sussidiarietà e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, espressi da una normativa primaria e secondaria molto complessa e soggetta a ricorrenti cambiamenti<sup>38</sup>.

**43.** In sintesi, lo Stato ha competenza nella predisposizione dei mezzi di istruzione attraverso l'emanazione di norme di carattere generale sull'istruzione e l'istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi (art. 33 Cost.). L'istruzione, tuttavia, non è esclusivamente pubblica, in virtù di un principio di pluralismo nel sistema educativo: enti e privati hanno infatti diritto a istituire scuole e istituti di educazione, purché senza oneri per lo Stato, che godono di piena libertà per quanto concerne l'orientamento culturale e l'indirizzo pedagogico-didattico. Attualmente vige una distinzione tra scuole statali, scuole paritarie private e degli enti locali (L. 10 marzo 2000, n. 62).

**44.** La competenza statale nelle disposizioni generali ha la sua attuale esplicitazione fondamentale nel D. Lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (*Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado*), che fornisce la disciplina organizzativa primaria delle istituzioni scolastiche. Sempre di competenza statale è la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nell'istruzione ("LEP"), che, sulla base di una composita serie di decreti (a discendere dalla L. 28 marzo 2003, n. 53, *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*), vanno garantiti in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale.

**45.** Per quanto attiene alle competenze ministeriali, detenute in via preminente dal dicastero attualmente denominato Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM)<sup>39</sup>, a partire dai primi anni Duemila è stata superata la logica di programmi didattici vincolanti, volti a stabilire contenuti prescrittivi e articolati in maniera strutturata per ciascuna materia nell'ambito dei diversi percorsi scolastici, a favore di indicazioni e linee guida ("Indicazioni Nazionali") che definiscono traguardi di competenza e obiettivi di apprendimento, distinti a seconda delle discipline e degli anni di corso<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Per un punto d'accesso aggiornato alla normativa di settore, v. MIM, *Atti e normativa*, <https://www.mim.gov.it/web/guest/normativa>.

<sup>39</sup> Dal 1944 e fino al 1988 il dicastero di riferimento è sempre stato denominato "Ministero della pubblica istruzione", cui sono succeduti, nell'ordine: (a) il "Ministero della pubblica istruzione, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica"; (b) il "Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca" ("MIUR"); (c) un ricostituito "Ministero della pubblica istruzione"; (d) il "Ministero dell'Istruzione"; (e) l'attuale Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM), a decorrere dall'ottobre 2022.

<sup>40</sup> Per una ricostruzione più approfondita, v. EURISPES, *Studio sui programmi scolastici nella scuola italiana*, giugno 2025, pp. 4 ss., <https://eurispes.eu/news/studio-i-programmi-scolastici-nella-scuola-italiana/>.

**46.** Snodo fondamentale per un'organizzazione del sistema scolastico improntata a una più pronunciata autonomia pedagogico-amministrativa è stato il D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275 (*Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche*), che, a valle di una più generale riforma volta al decentramento amministrativo (L. 15 marzo 1997, n. 59), ha perseguito un delicato equilibrio tra “*carattere unitario del sistema di istruzione*” e “*pluralismo culturale e territoriale*” (art. 8, comma 3, D.P.R. n. 275/1999).

**47.** Di recente, il MIM ha adottato nuove Indicazioni Nazionali per il curricolo delle scuole dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, con effetti a decorrere dall'a.s. 2026/27, a partire dalle classi prime di scuola primaria e secondaria di primo grado<sup>41</sup>. Nel complesso, le Indicazioni Nazionali vigenti si rinvengono nei seguenti atti:

- 1) Indicazioni Nazionali 9 dicembre 2025 (SP);
- 2) D.M. 7 ottobre 2010, n. 211, per i licei (SS2);
- 3) Direttiva MIUR 15 luglio 2010, n. 57, e Direttiva 16 gennaio 2012, n. 4, per gli istituti tecnici (SS2);
- 4) Linee guida per favorire e sostenere l'adozione del nuovo assetto didattico e organizzativo dei percorsi di istruzione professionale (SS2), di cui al D.M. 24 maggio 2018, n. 92.

**48.** Nel suo complesso, tale sistema di indirizzi e indicazioni conferisce alle istituzioni scolastiche statali ampia autonomia didattica, organizzativa e di ricerca, sperimentazione e sviluppo, sostanziate nell'adozione di appositi piani di offerta formativa. In base alla normativa vigente (L. 13 luglio 2015, n. 107, a discendere dalla precitata L. n. 59/1997), ciascun istituto scolastico adotta un Piano Triennale dell'Offerta Formativa (“PTOF”).

**49.** Il PTOF è un documento programmatico che, per l'appunto per una durata di tre anni, definisce e comunica al pubblico la strategia con cui un istituto punta a perseguire fini educativi e formativi attraverso le risorse a propria disposizione. Sotto il profilo amministrativo, il piano “*è elaborato dal collegio dei docenti sulla base degli indirizzi per le attività della scuola e delle scelte di gestione e di amministrazione definiti dal dirigente scolastico*”, con approvazione formale da parte del consiglio d'istituto (art. 1, comma 14, punto 4, L. n. 107/2015).

---

<sup>41</sup> Cfr. MIM, comunicato stampa del 9 dicembre 2025, <https://www.mim.gov.it/-/firmate-oggi-le-nuove-indicazioni-valditaro-con-le-nuove-indicazioni-nazionali-si-volta-pagina->.

**50.** Il collegio-docenti è composto da (1) personale docente di ruolo, (2) supplenti, (3) insegnanti di sostegno in servizio nelle sezioni o classi rilevanti. Dal canto suo, il consiglio d'istituto è composto dal dirigente scolastico in carica insieme alle rappresentanze di (a) docenti, (b) studenti (solo per le scuole secondarie di secondo grado), (c) genitori, (d) personale amministrativo, tecnico e ausiliario. Rispetto all'organizzazione scolastica, per quanto d'interesse nella presente indagine, rilevano inoltre i consigli di classe, di interclasse e di intersezione, ovvero gli organi collegiali in cui docenti, genitori e studenti (per le scuole secondarie di secondo grado) si incontrano per pianificare e valutare costantemente l'azione educativa e didattica.

**51.** Organi competenti e di rappresentanza, così come modalità di definizione del PTOF, hanno una significativa relazione col tema dei libri scolastici: questi, infatti, sono selezionati e adottati nell'ambito di ciascun istituto, sulla base dei prodotti liberamente disponibili sul mercato, in linea con il piano dell'offerta formativa di volta in volta di riferimento, posto che *“la scelta, l'adozione e l'utilizzazione delle metodologie e degli strumenti didattici, ivi compresi i libri di testo, sono coerenti con il piano dell'offerta formativa [...]”* (art. 4, comma 5, D.P.R. n. 275/1999).

### **II.2.2 Disposizioni in materia di caratteristiche dei libri scolastici**

**52.** Secondo quanto dichiarato dai rappresentanti ministeriali in sede di audizione, *“il MIM non entra né può più intervenire sui contenuti dei libri di testo, che sviluppano le indicazioni sulla base di scelte e considerazioni autonome da parte degli autori e degli editori”*<sup>42</sup>. I margini di indirizzo e controllo ministeriali sui contenuti delle pubblicazioni scolastiche hanno in effetti subito una forte compressione con l'abrogazione degli artt. 154 e 155 del D.Lgs. n. 297/1994<sup>43</sup>, e sono ora abitualmente esercitati solo per ottenere rettifiche mirate<sup>44</sup>.

**53.** Permangono invece, come si avrà modo di approfondire a breve, i poteri d'indirizzo rispetto ad allestimento e disegno delle risorse educative, anche se non

---

<sup>42</sup> Doc. 48, verbale di audizione dei rappresentanti del MIM, 6 novembre 2024, p. 2.

<sup>43</sup> L'articolato, abrogato dall'art. 27, comma 4, della L. 23 dicembre 1998, n. 448, stabiliva che *“Con decreto del Ministro della pubblica istruzione di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato sono emanate le norme e le avvertenze per la compilazione dei libri di testo per la scuola elementare”*, e che *“Il Ministro della pubblica istruzione ha la facoltà di disporre, caso per caso, ed in qualsiasi momento, su conforme parere del Consiglio nazionale della pubblica istruzione, con provvedimento motivato, il divieto di adozione dei libri di testo, nei quali il contenuto o l'esposizione della materia non corrispondono alle prescrizioni didattiche ed alle esigenze educative, quali risultano dai programmi ufficiali.”*

<sup>44</sup> Il MIM, infatti, può ricevere *“specifiche segnalazioni rispetto a contenuti di una determinata pubblicazione, a fronte delle quali viene preso contatto con l'editore responsabile e avviato un confronto: si tratta di casi particolari, da ultimo possibilmente legati a questioni di tipo diplomatico (es. sull'indicazione di confini tra Stati oggetto di controversia [...]”* (doc. 48, verbale di audizione MIM, cit., pp. 2-3).

sussiste più un obbligo di deposito di copie presso il MIM per una verifica di conformità materiale alle prescrizioni vigenti<sup>45</sup>.

**54.** Ai fini della presente indagine, nel limitare l'arco temporale di analisi a un periodo in grado di ricoprendere la rivoluzione digitale che ha trasformato attività didattiche ed editoriali<sup>46</sup>, va richiamato il D.M. 7 dicembre 1999, n. 547, che, nel mantenere l'ideazione e redazione dei libri scolastici vincolata ai contenuti fondamentali delle discipline di studio, apriva per la prima volta allo sviluppo in chiave integrativa di contenuti e strumenti multimediali<sup>47</sup>.

**55.** La compilazione dei libri di testo è stata ripresa in considerazione dal D.L. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito con modifiche dalla L. 6 agosto 2008, n. 133, poi modificato dal D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, convertito con modifiche dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221), secondo il cui art. 15, comma 3, *"I libri di testo sviluppano i contenuti essenziali delle Indicazioni nazionali dei piani di studio e possono essere realizzati in sezioni tematiche, corrispondenti ad unità di apprendimento, di costo contenuto e suscettibili di successivi aggiornamenti e integrazioni"*. Ancora rispetto ai contenuti, il successivo D.M. n. 781/2013 ha ribadito e specificato che il libro di testo ha tra le sue funzioni principali di *"offrire una esposizione autorevole, validata (sia dal punto di vista autoriale sua da quello editoriale e redazionale) ed efficace dei contenuti essenziali previsti dalle indicazioni nazionali"* (Allegato 1, punto 1.a).

**56.** Quanto ai profili formali, nel periodo in esame rileva un decreto dirigenziale, ancorché con validità annuale e circoscritto alla SP (D.D.G. 12 maggio 2004), il cui allegato A, *Norme e avvertenze tecniche per la realizzazione dei libri di testo per la scuola*

---

<sup>45</sup> *"I rappresentanti del MIM rilevano come fino al 1998 vi fosse per le imprese editrici un obbligo di consegnare al Ministero di una copia per ciascun libro scolastico pubblicato in uso presso la scuola elementare, al fine di consentire un controllo di conformità con le indicazioni relative alle caratteristiche materiali, obbligo poi abrogato. La legge 23 dicembre 1998, n. 448 (finanziaria 1999), nel disciplinare al suo art. 27 la fornitura gratuita dei libri di testo nella scuola secondaria di primo grado, ha abrogato l'unica norma che, limitatamente alla scuola elementare (ora primaria), obbligava gli editori, prima di iniziare la diffusione sul mercato librario, di segnalarlo al Ministero della Pubblica Istruzione, unendovi cinque esemplari di ciascun testo pubblicato con apposta l'indicazione del prezzo di vendita."* (doc. 125, verbale di audizione dei rappresentanti del MIM, 16 maggio 2025, p. 5).

<sup>46</sup> Per una ricostruzione storica più estesa, attraverso il richiamo a normativa e atti ministeriali di volta in volta rilevanti, cfr. M. Conti, *Il libro scolastico in Italia. Dalla ricostruzione all'era digitale*, Milano: Editrice Bibliografica, 2019, pp. 43 ss.

<sup>47</sup> Nello specifico, il libro di testo *"deve sviluppare i contenuti fondamentali delle singole discipline con attenzione a renderne comprensibili i nessi interni e i collegamenti indispensabili con altre discipline; deve inoltre recare l'indicazione delle fonti alle quali è possibile attingere per ulteriori approfondimenti"*, con l'avvertenza che lo stesso *"può essere integrato e arricchito, oltre che da altri libri e pubblicazioni, da strumenti informatici e multimediali, di uso individuale o collettivo, contenenti testo ed immagini riproducibili a stampa, utilizzabili, anche dal punto di vista informatico, per la costruzione di percorsi tematici personalizzati, nel rispetto della vigente normativa sul diritto d'autore e sulla riproduzione di immagini"* (Allegato A, punti 3 e 4).

*primaria, disponeva sia un numero massimo di pagine (c.d. foliazione) per ciascun libro in uso nella SP che un criterio di fascicolazione (“ogni libro di testo è previsto in volume unico, ma può essere proposto anche in più volumi, purché si mantenga lo stesso prezzo di copertina indicato per il volume unico”)<sup>48</sup>. Quanto a “illustrazioni, caratteri e forma di stampa”, ne veniva raccomandata una scelta funzionale a “la migliore fruizione da parte dell’alunno e dell’alunna”. Tali avvertenze miravano chiaramente a un contenimento del peso dei volumi, in linea con posizioni adottate anche dall’associazione di rappresentanza degli editori sin dagli anni Novanta<sup>49</sup>.*

**57.** Col tempo, l’attenzione si è spostata in maniera sempre più netta sulla transizione al formato digitale, come dimostrato in maniera esemplare dall’art. 15, comma 1, del precitato D.L. n. 112/2008<sup>50</sup>. Il comma 2 dell’art. 15 ha quindi sostenuto espressamente tale transizione col prevedere che, entro tre anni a decorrere dall’a.s. 2008/2009, la produzione di libri da adottarsi per le scuole primarie e secondarie dovesse avvenire “*nelle versioni a stampa, on line scaricabile da internet, e mista*”.

**58.** Nel perseguire tale indirizzo, la L. n. 221/2012 ha conferito a un decreto attuativo il compito di determinare, tra l’altro:

- 1) caratteristiche tecniche dei libri di testo nella versione cartacea, anche al fine di assicurarne il contenimento del peso, tenuto conto dei contenuti digitali integrativi della versione mista;
- 2) caratteristiche tecnologiche dei libri di testo nella versione digitale, anche al fine di un’effettiva integrazione tra la versione digitale e i contenuti digitali integrativi;
- 3) criteri per ottimizzare l’integrazione tra libri in versione digitale, mista e cartacea, tenuto conto delle specifiche esigenze didattiche.

**59.** Alla L. n. 221/2012 ha dato seguito il D.M. n. 781/2013, che, nel suo allegato 1, ha individuato le tre seguenti tipologie di libri di testo e risorse digitali integrative:

---

<sup>48</sup> <https://www.edscuola.it/archivio/norme/decreti/ddg12504.htm>.

<sup>49</sup> “L’Associazione Italiana Editori raccomandò un limite massimo di peso consigliato (limite diverso per ogni materia). Le pressioni dei genitori sul mondo della scuola erano forti e giustificate, soprattutto nella scuola media. Zanichelli pensò di semplificare le cose, stabilendo come limite massimo di peso il chilogrammo.” (F. Enriques, Castelli di carte cit, p. 62).

<sup>50</sup> “[1.] A partire dall’anno scolastico 2008-2009, nel rispetto della normativa vigente e fatte salve l’autonomia didattica e la libertà di scelta dei docenti nell’eventuale adozione dei libri di testo o nell’indicazione degli strumenti alternativi prescelti, in coerenza con il piano dell’offerta formativa, con l’ordinamento scolastico e con il limite di spesa, nelle scuole di ogni ordine e grado, tenuto conto dell’organizzazione didattica esistente, i competenti organi individuano preferibilmente i libri di testo disponibili, in tutto o in parte, nella rete internet. Gli studenti accedono ai testi disponibili tramite internet, gratuitamente o dietro pagamento a seconda dei casi previsti dalla normativa vigente. I testi consigliati possono essere indicati dal collegio dei docenti solo se hanno carattere di approfondimento o monografico.”

- A. libro di testo in versione cartacea accompagnato da contenuti digitali integrativi (modalità mista di tipo "A");
- B. libro di testo in versione cartacea e digitale accompagnato da contenuti digitali integrativi (modalità mista di tipo "B");
- C. libro di testo in versione digitale accompagnato da contenuti digitali integrativi (modalità digitale di tipo "C").

**60.** Quanto alla versione cartacea, comune ai tipi "A" e "B", il decreto ha previsto un lungo elenco di caratteristiche tecniche, comprese alcune relative a peso, formato e fascicolazione dei libri<sup>51</sup>, chiaramente volte a dare adempimento alla preoccupazione espressa nell'art. 4 del D.M. n. 781/2013 di contenere il peso dei volumi.

**61.** Con riferimento, invece, alla versione digitale dei libri, il decreto ha fornito precise indicazioni su sviluppo delle risorse, trasferibilità e disponibilità dei *files* per le/gli studenti, oltre a specifiche indicazioni in tema di accessibilità. Secondo il punto 2 dell'Allegato 1: "[...] *Relativamente alla realizzazione dei libri di testo digitali e dei contenuti digitali integrativi non vengono definiti in questa fase standard tecnologici (es. epub3), considerata la continua evoluzione degli stessi. Si raccomanda però per quanto possibile l'adozione di standard aperti e pubblicamente documentati. Le eventuali protezioni adottate (DRM) dovranno essere compatibili con l'esigenza di poter trasferire i contenuti da un dispositivo all'altro in casi di sostituzione o aggiornamento del dispositivo personale di fruizione, e dovranno consentire agli studenti l'accesso ai contenuti anche dopo la fine del proprio percorso scolastico.*"

---

<sup>51</sup> In base al punto 2 dell'Allegato 1: "[...] *Nel caso di adozione delle soluzioni miste di tipo a o b, la versione cartacea del libro di testo dovrà rispondere alle caratteristiche seguenti:*

- *uso di materiale cartaceo di costo contenuto;*
- *uso di caratteri a stampa che rendano il più possibile agevole la lettura, in relazione alle diverse età degli alunni;*
- *ove necessario stampa a 4 colori sia per le illustrazioni che per la copertina;*
- *fascicolazione: ogni libro di testo è previsto in volume unico, ma può essere proposto anche in più volumi, purché si mantenga lo stesso prezzo di copertina indicato per il volume unico;*
- *relativamente alla prima classe della scuola primaria, nelle pagine del libro unico può essere inserito, o aggiunto fuori numerazione, l'alfabetiere;*
- *carta: patinata opaca di almeno gr. 80 al mq.;*
- *formato: non meno di cm. 19,5 per 26;*
- *illustrazioni, caratteri e forma di stampa: devono essere utilizzate le migliori tecnologie per assicurare la massima perfezione tecnica e con scelte comunicative idonee a facilitare la migliore fruizione da parte degli alunni in relazione all'età e allo sviluppo del percorso formativo;*
- *per le immagini deve essere prevista una stampa a 4 colori o in bianco e nero, ove possibile. Non è consentito usare il colore nella stampa dei caratteri, a meno che non si debbano porre in risalto segni, parole o concetti o occorra stampare su sottofondi colorati;*
- *copertina: obbligatoria per una fascicolazione superiore alle 64 pagine e costituita da cartoncino plastificato di gr. 200 al mq. e a 4 colori;*
- *confezione: brossura cucita a filo refe; è ammessa la confezione a punto metallico solo per i volumi fino a 64 pagine."*

**62.** Salva la previsione di indicazioni per lo sviluppo delle edizioni cartacee, il D.M. n. 781/2013 ha espresso nel suo complesso una chiara preferenza per l'adozione di libri digitali. Secondo l'art. 1 del decreto, infatti, *"per l'anno scolastico 2014-2015 e per i successivi, il collegio docenti può adottare, limitatamente alle nuove adozioni e non per le conferme di adozione, libri nella versione digitale o mista"*. Quando tale disposizione si legga in combinato con quanto dettagliato nell'allegato, emerge come l'adottabilità di libri di tipo A sia stata espressa in maniera estremamente restrittiva<sup>52</sup>, di conseguenza indirizzando le scelte adozionali verso le versioni di tipo B e C.

**63.** Nel complesso, il percorso normativo-regolamentare avviato nel 2008 e culminato nel combinato di L. n. 221/2012 e D.M. n. 781/2013 ha così definito i termini di un'ambiziosa riforma digitale del sistema scolastico nazionale ("Riforma")<sup>53</sup>, chiaramente orientata a sostenere l'adozione di libri digitali e i cui effetti, come si avrà modo di osservare, si prestano a letture divergenti.

### **II.2.3 Disposizioni in materia di infrastrutture e dotazioni tecnologiche**

**64.** La Riforma preconizzava una transizione alla forma esclusivamente digitale dei libri scolastici, e più ancora in generale un impiego crescente di risorse digitali, possibilmente gratuito per l'utenza – come nel caso delle OER – o comunque con un contenimento dei costi, in linea e concomitanza con specifiche indicazioni provenienti dalla Commissione UE<sup>54</sup>. In tale prospettiva, gli atti d'indirizzo avevano previsto una serie di avvertenze anche per consentire uno sviluppo il più possibile libero ed efficace dell'ecosistema digitale in cui le risorse avrebbero dovuto essere fruite dal sistema scolastico.

**65.** Quanto a tale ecosistema, il D.M. n. 781/2013 (punto 1.c dell'Allegato 1) faceva riferimento ad apposite *"piattaforme di fruizione"* in una prospettiva pluralista, senza

---

<sup>52</sup> Al punto 2 dell'Allegato 1 del D.M. n. 781/2013 si legge espressamente: *"La modalità mista di tipo a) è considerata residuale e non funzionale all'esigenza di avviare in maniera diffusa la transizione verso il libro di testo digitale [...]. Pur se ancora ammissibile per l'anno scolastico 2014-15, si consiglia sia alle scuole sia ai fornitori di contenuti orientati a una soluzione mista di indirizzarsi preferibilmente verso la modalità mista di tipo b). Gli editori che intendano proporre contenuti nella modalità mista di tipo a) dovranno comunque fornire contenuti digitali integrativi collegabili (con funzione di integrazione, di allargamento o di approfondimento) al libro di testo, e prevedere nei luoghi opportuni all'interno del libro di testo a stampa specifici richiami a tali contenuti"*.

<sup>53</sup> Per un utile documento di comprensione di obiettivi e mezzi al tempo attesi in proposito, cfr. R. Luna, *Editori, studenti, banda larga e Apple: una intervista molto lunga al ministro Carrozza*, in *Il Post*, 16 ottobre 2013, <https://www.ilpost.it/riccardoluna/2013/10/16/editori-studenti-banda-larga-e-apple-una-intervista-molto-lunga-all-carrozza/>.

<sup>54</sup> V. in proposito gli atti e documenti elaborati dalla Commissione nell'ambito del progetto denominato *"Opening Up Education"*, avviato nel 2013, di cui dà conto il comunicato stampa *Commission Launches 'Opening Up Education' to Boost Innovation and Digital Skills in Schools and Universities*, 25 settembre 2013, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_13\\_859](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_13_859).

cioè indirizzare necessariamente verso un'unica piattaforma, al contempo rilevando come le diverse piattaforme avrebbero dovuto svilupparsi in maniera tale da consentire la miglior aggregabilità e interoperabilità dei libri e contenuti digitali, superando la natura chiusa di quelle già al momento esistenti, riconducibili a singoli editori<sup>55</sup>.

**66.** Il D.M. n. 781/2013 prendeva pure in espressa considerazione la questione della disponibilità per l'utenza studentesca dei dispositivi necessari alla fruizione delle risorse digitali, rinviando a un successivo decreto per la definizione delle modalità con cui *“assicurare alle famiglie i contenuti digitali e la disponibilità dei supporti tecnologici necessari alla fruizione dei contenuti digitali”* (art. 5).

**67.** Nell'allegato 1 (punto 1.d), quindi, veniva specificata la necessità di stabilire procedure economicamente sostenibili per l'acquisizione e gestione di tali dispositivi da parte del sistema scolastico, *“evitando di creare disparità e diseguaglianze nelle possibilità di accesso, fruizione e gestione dei contenuti”*, sulla base di un accordo monitoraggio dell'evoluzione tecnologica in corso.

**68.** Nell'ambito delle infrastrutture e dotazioni tecnologiche a disposizione del sistema scolastico nazionale va altresì tenuto conto dello sviluppo, avvenuto pressoché in parallelo alla Riforma avviata nel 2013, di interfacce software note come *“registri elettronici”*. L'introduzione normativa su scala nazionale di tali applicazioni è infatti avvenuta con il D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto

---

<sup>55</sup> *[...] le piattaforme di fruizione non dovrebbero rappresentare solo la cornice software per l'uso di particolari contenuti provenienti da singoli fornitori, ma dovrebbero consentire, sia a livello di libri di testo digitali sia a livello di contenuti digitali integrativi, la fruizione di contenuti provenienti da fornitori diversi e, nel caso dei contenuti digitali integrativi, anche l'aggregazione di contenuti e risorse di apprendimento selezionati in rete o prodotti da docenti e discenti. [...] Nel definire le caratteristiche delle piattaforme di fruizione e le modalità della loro adozione occorre tener presenti le seguenti considerazioni: 1) le caratteristiche e le funzionalità delle piattaforme di fruizione sono fortemente dipendenti dall'evoluzione tecnologica, e sono state oggetto finora di un'attenzione probabilmente insufficiente; 2) attualmente, fornitori di contenuto diversi hanno realizzato e adottano piattaforme di fruizione diverse, spesso chiuse e non interoperabili; 3) non è tuttavia ipotizzabile che studenti e docenti siano costretti a utilizzare nell'uso quotidiano una pluralità di piattaforme di fruizione differenti, che spesso si sovrappongono per funzionalità e strumenti offerti, ma adottano al riguardo interfacce, convenzioni e modalità operative diverse; 4) nella fase attuale non è tuttavia neanche ipotizzabile l'imposizione dall'alto di una piattaforma di fruizione unica, anche considerato che in una situazione di evoluzione tecnologica particolarmente rapida e spesso imprevedibile questo rischierebbe di pregiudicare lo sviluppo di caratteristiche e funzionalità innovative. Per questi motivi, il Ministero ritiene sia necessario - attraverso l'istituzione di un tavolo tecnico - uno sforzo comune di editori e fornitori di contenuti, scuole, università, associazioni di docenti impegnate sul fronte dell'innovazione didattica, per lo sviluppo di un framework software comune, aperto, interoperabile ed espandibile, in linea con lo stato dell'arte e le migliori pratiche internazionali in materia; si impegna a promuovere tale sforzo attraverso le opportune iniziative; invita comunque fin d'ora tutti i soggetti impegnati nello sviluppo di piattaforme di fruizione a considerare la necessità - anche ai fini della salvaguardia nel tempo degli investimenti fatti - di lavorare utilizzando strumenti e standard aperti e interoperabili, nella prospettiva dell'integrazione delle funzionalità di volta in volta implementate all'interno di un framework comune”.*

2012, n. 135, in base al cui art. 7, comma 31, a decorrere dall'a.s. 2012-2013 “*le istituzioni scolastiche e i docenti adottano registri on line e inviano le comunicazioni agli alunni e alle famiglie in formato elettronico*”.

**69.** La gestione dei registri elettronici rientra nel perimetro del D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, cd. Codice dell’Amministrazione Digitale, ed è pertanto improntata ai principi di dematerializzazione, sviluppo della documentazione informatica, interoperabilità, responsabilità del soggetto pubblico, che condizionano direttamente requisiti tecnici, conservazione e protocollazione dei documenti prodotti dagli istituti scolastici. Nel complesso, i registri elettronici hanno non solo sostituito i registri cartacei tradizionali e consentito la gestione e comunicazione di un numero crescente di informazioni relative al percorso scolastico degli studenti, ma si sono progressivamente prestati anche per l’accesso a contenuti di tipo educativo, quali OER, sulla base delle scelte e indicazioni dei docenti valide per le classi scolastiche di loro competenza.

**70.** L’accesso a contenuti tramite registri elettronici può avvenire in forme diverse, è a dire tramite reindirizzamento (*re-routing*) a siti esterni ovvero direttamente ospitando contenuti sulle piattaforme (*hosting*): il secondo caso è stato particolarmente rilevante durante le prime fasi della pandemia da Covid-19 emersa nel 2020, quando prolungati periodi di c.d. *lock-down* non hanno consentito lo svolgimento delle attività scolastiche in presenza e i docenti hanno dovuto riorganizzare completamente attività e strategie didattiche. Si è trattato, per molti versi, di un impiego improprio dei registri elettronici, ma per l’appunto determinato dall’eccezionale gravità della situazione emergenziale in corso, con un ritorno a più ordinarie soluzioni di *re-routing* non appena ristabilitasi una normalità operativa post-pandemica<sup>56</sup>.

#### **II.2.4 Adozione dei libri scolastici**

**71.** Ai sensi dell’art. 151 del d.lgs. n. 297/1994, come modificato dall’art. 6, comma 1, lett. a), D.L. 12 settembre 2013, n. 104 (convertito con modificazioni dalla L. 8 novembre 2013, n. 128), “*I libri di testo possono essere adottati, secondo modalità stabilite dal regolamento, dal collegio dei docenti, sentiti i consigli d’interclasse.*”

---

<sup>56</sup> “*Se, infatti, durante il Covid-19 ciò è avvenuto per l’uso dei registri elettronici improprio ma comprensibile, da parte di molte scuole, volto a fronteggiare l’emergenza delle impreviste attività scolastiche da remoto, con la fine della stagione pandemica si è presto tornati a una situazione ordinaria in cui i contenuti vengono, nel caso, ospitati e gestiti da piattaforme esterne (es. Google Workspace e Classroom, Microsoft 365 Education), alle quali i registri consentono agli utenti di collegarsi previo re-indirizzamento*” (doc. 213, verbale di audizione dei rappresentanti di ASSOSCUOLA, 4 novembre 2025, p. 4).

**72.** La disposizione è significativa per due principali ragioni. Per un verso, la competenza a decidere le adozioni viene attribuita chiaramente al collegio-docenti interno a ciascun istituto scolastico e non al singolo docente titolare del corso in cui un libro scolastico viene effettivamente utilizzato<sup>57</sup>. Portato di tale attribuzione decisionale, da leggersi in combinazione alle attività di programmazione che trovano nel PTOF il loro periodico documento di riferimento, è anche la limitazione alle possibilità di variare le adozioni già deliberate, comunque mai ad a.s. in corso<sup>58</sup>. Per altro verso, si sancisce il venir meno dell'obbligatorietà dell'adozione e dunque dell'impiego dei libri di testo a scuola: ciò ha rappresentato un significativo cambiamento nel disegno complessivo di metodologie e strumenti attesi nell'impiego didattico.

**73.** Salva la rilevanza ideale della facoltatività adozionale, altre coeve modifiche del quadro normativo hanno prodotto effetti concreti più significativi. A tale riguardo va ricordato come, in base all'art. 5 del D.L. 1° settembre 2008, n. 137, convertito con modificazioni dalla L. 30 ottobre 2008, n. 169, l'adozione dovesse avvenire con cadenza pluriennale, e specificamente ogni 5 anni nella SP e 6 nelle SS1 e SS2, con una residuale possibilità di variazioni solo in presenza di specifiche e motivate esigenze. Il medesimo articolo aveva pure disposto che andassero adottati libri rispetto ai quali l'editore si fosse impegnato a mantenere invariati i contenuti per un quinquennio, fatta salva l'eventuale predisposizione di apposite appendici di aggiornamento da rendere disponibili separatamente<sup>59</sup>.

**74.** Tale disposizione, volta a mantenere invariate le adozioni per consentire un possibile reimpegno degli stessi libri di testo in un medesimo istituto per alcuni anni, è

---

<sup>57</sup> Secondo quanto sottolineato dai rappresentanti del MIM, “*l'adozione dei libri di testo discende da un combinato disposto di libertà costituzionali, da quella d'insegnamento riconosciuta ai docenti a quella di stampa in capo agli editori, e si esplica attraverso un processo complesso che passa attraverso gli organi collegiali delle singole istituzioni scolastiche fino alla deliberazione finale da parte del collegio docenti, dopo le decisioni del consiglio di classe o di interclasse, sentite anche le rappresentanze dei genitori e, nella scuola secondaria di secondo grado, degli studenti*” (doc. 48, cit., p. 2).

<sup>58</sup> Sempre secondo i rappresentanti del MIM, “*la variazione di adozioni non [è] consentita ad anno scolastico in corso, in primo luogo per tutelare i consumatori – ovvero, nella stragrande maggioranza dei casi, le famiglie – che abbiano già acquistato i libri indicati in tempo per l'avvio dell'anno scolastico. Per gli anni successivi a quello di prima adozione, la variazione è consentita a determinate condizioni, disciplinate dalle circolari sulle adozioni: non sembra ci siano norme primarie. Tale modello fu definito su richiesta degli Editori, che lamentavano difficoltà rispetto alla fornitura dei libri nel caso di modifiche adozionali. Allo stato, si tratta di un fenomeno da ritenersi comunque marginale, e che non è soggetto a monitoraggio.*” (doc. 125, verbale di audizione MIM, cit., p. 6).

<sup>59</sup> Testualmente: “[...] 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 [...].”

stata abrogata dall'art. 11 del D.L. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 221/2012, con la conseguente eliminazione di ogni vincolo temporale per le nuove adozioni<sup>60</sup>. A esito di tale modifica, unitamente a quanto già visto in materia di tipi di edizione privilegiati dalla Riforma, le adozioni di libri di testo:

- 1) sono state indirizzate dal D.M. n. 781/2013 verso i tipi B o C, a discapito del tipo A ritenuto inidoneo agli sviluppi digitali attesi dalla Riforma;
- 2) possono variare per ogni nuova classe “capo-ciclo”<sup>61</sup>, la quale porta con sé, per così dire per trascinamento, le adozioni degli anni successivi rispetto a un medesimo corso composto di più libri scolastici.

**75.** I criteri operativi delle adozioni vengono espressi da un'apposita nota ministeriale adottata in vista di ogni nuovo a.s.. Nella sua versione più recente, la nota prevede che “[...] i collegi dei docenti possono confermare i testi scolastici già in uso, ovvero procedere a nuove adozioni. Queste ultime possono riguardare i primi volumi di un corso (classi prime e quarte della scuola primaria, classi prime della scuola secondaria di primo grado, classi prime e terze e, per le sole specifiche discipline in esse previste, classi quinte della scuola secondaria di secondo grado) ovvero i volumi unici. Le adozioni dei seguiti dei testi in più volumi si intendono confermate.”<sup>62</sup>. Peraltro, tutte le note del genere – inclusa quella appena citata – si presentano come precisazioni rispetto a una nota del 2014 che aveva a suo tempo ridefinito i termini delle procedure adozionali dopo la Riforma, espressamente richiamata in capo a ogni nuova nota<sup>63</sup>.

**76.** Ogni nota annuale succeduta a quella del 2014 ha previsto che i collegi-docenti sono chiamati a deliberare le adozioni dei libri scolastici non oltre la seconda decade di maggio, a valle degli incontri avuti nei mesi precedenti con i promotori editoriali; tutti gli istituti scolastici sono quindi tenuti a comunicare i dati adozionali all'associazione di rappresentanza degli editori, l'AIE, preferibilmente attraverso una piattaforma elettronica gestita dalla medesima associazione sulla base di un accordo stipulato col

---

<sup>60</sup> Per una ricostruzione più ampia, v. pure il dossier elaborato da Camera dei Deputati – Documentazione parlamentare, *Libri di testo*, focus 29 maggio 2019, <https://temi.camera.it/leg18/post/libri-di-testo.html>.

<sup>61</sup> Per “capo-ciclo” s'intende la classe iniziale di un ciclo di istruzione, che nel sistema scolastico italiano corrisponde rispettivamente alla prima classe di SP, SS1 e SS2. In tali classi si concentrano le adozioni dei libri di testo: ciò non esclude che, come nel caso della terza classe per molte SS2, possano darsi altri significativi momenti di adozioni di libri di testo, o ancora, in particolare per gli istituti tecnici e professionali, ricorrano adozioni per una singola classe.

<sup>62</sup> MIM, *Adozione dei libri di testo nelle scuole di ogni ordine e grado - anno scolastico 2025/2026*, 8 aprile 2025, [https://www.mim.gov.it/documents/20182/8782792/m\\_pi.AOODGOSV.REGISTRO+UFFICIALE%28U%29.0014536.08-04-2025.pdf](https://www.mim.gov.it/documents/20182/8782792/m_pi.AOODGOSV.REGISTRO+UFFICIALE%28U%29.0014536.08-04-2025.pdf).

<sup>63</sup> MIUR, *Adozioni libri di testo-anno scolastico 2014/2015*, 9 aprile 2014, prot. 2581, [https://www.istruzione.it/allegati/2014/NOTA\\_ADOZIONI\\_LIBRI\\_TESTO.pdf](https://www.istruzione.it/allegati/2014/NOTA_ADOZIONI_LIBRI_TESTO.pdf).

MIM<sup>64</sup>. Tenuto conto della facoltatività delle adozioni, le istituzioni scolastiche che abbiano deciso di non adottare libri di testo devono specificare, sempre attraverso la piattaforma AIE/MIM, che si avvalgono di strumenti alternativi ai libri di testo.

77. Significativamente, la nota del 2014 richiamava sin dalle prime righe l'opportunità *“di limitare, per quanto possibile e fatte salve l'autonomia didattica e la libertà dei docenti, il costo che annualmente le famiglie devono sostenere per l'acquisto dell'intera dotazione libraria”*, ribadendo la necessità di contenere le spese anche nel dettaglio dei meccanismi adozionali<sup>65</sup>. Nel complesso, il documento si mostra volto a contenere almeno alcuni degli effetti attesi dall'abolizione dei vincoli di adozione previgenti, e più in generale dalla transizione digitale prevista dalla Riforma, rinviando più in generale a un sistema di prezzi amministrati per la SP e a un calmiere annuo della spesa complessiva per SS1 e SS2 come criterio fondamentale di salvaguardia.

#### **II.2.5 Sostegni all'acquisto di libri scolastici e tetti di spesa**

78. Il tema del contenimento dei costi di accesso alle risorse educative è ricorrente nella normativa vigente, come mostra ad esempio il ripetuto richiamo dell'art. 15, D.L. n. 112/2008, al potenziamento della disponibilità e fruibilità dei testi da parte di scuole, alunni e loro famiglie *“a costi contenuti”* – una preoccupazione che discende in maniera consequenziale dalla necessità di mantenere sostenibile il principio di gratuità dell'istruzione obbligatoria.

79. Il già menzionato principio costituzionale della gratuità di un'istruzione minima e obbligatoria per almeno otto anni (art. 34 Cost.) ha avuto effetti diretti sulla questione dell'acquisto dei libri impiegati nel corso dei cicli scolastici che compongono l'istruzione inferiore. Un primo, fondamentale intervento normativo in tal senso è stato quello operato dalla L. 10 agosto 1964, n. 719, *Fornitura gratuita di libri di testo agli alunni delle scuole elementari*, il cui articolato ha stabilito una serie di criteri economico-organizzativi (gratuità piena per il ciclo SP, competenza amministrativa centrale nella definizione dei prezzi dei libri, sconti per gli acquisti pubblici) tuttora vigenti<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Dalla piattaforma, operativa all'indirizzo <https://www.adozioniae.it/>, dipende anche la disponibilità di un database consultabile “open data” e contenente tutte le adozioni attualmente in corso (<https://dati.istruzione.it/opendata/opendata/catalogo/elements1/?area=Adozioni%20libri%20di%20testo>).

<sup>65</sup> “Anche nella prospettiva di limitare, per quanto possibile, i costi a carico delle famiglie, i collegi dei docenti possono confermare i testi scolastici già in uso, ovvero procedere a nuove adozioni per le classi prime e quarte della scuola primaria, per le classi prime della scuola secondaria di primo grado, per le classi prime e terze e, per le sole specifiche discipline in esse previste, per le classi quinte della scuola secondaria di secondo grado.” (MIUR, *Adozioni libri di testo-anno scolastico 2014/2015*, cit.).

<sup>66</sup> In base all'art. 1, “I libri di testo, compresi quelli per ciechi, sono forniti gratuitamente agli alunni delle scuole elementari [...]. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per la pubblica istruzione, di concerto con il Ministro per l'industria e per il commercio, è stabilito il prezzo massimo di

**80.** Il D.Lgs. n. 297/1994, nel ribadire il principio di gratuità per i libri delle scuole primarie, ha trasferito competenze di spesa e organizzative sulle amministrazioni locali<sup>67</sup>, secondo un riparto di competenze che, pur continuando a fare perno su fondi definiti a livello ministeriale e trasferiti dalle amministrazioni centrali a quelle locali in ragione del numero di alunni, ha posto queste ultime nella condizione di disporne direttamente.

**81.** Sempre in tema di gratuità, rilevano due ulteriori interventi normativi. In primo luogo, l'art. 27 della L. 23 dicembre 1998, n. 448, nella prospettiva di agevolare l'accesso ai libri scolastici per studenti provenienti da famiglie a basso reddito, ha introdotto un modello di sussidi economici per gli iscritti alla scuola dell'obbligo (all'epoca ancora limitata a otto anni)<sup>68</sup>, poi consolidatosi attraverso rifinanziamenti su base annua. In secondo luogo, l'art. 1, comma 628, L. n. 296/2006, ha esteso il modello di "gratuità parziale" sussidiata al biennio della SS2, contestualmente alla sua obbligatorietà introdotta con la medesima legge<sup>69</sup>.

**82.** Alle estensioni del perimetro di gratuità dei libri dichiarate dagli interventi normativi appena richiamati, peraltro, per lungo tempo non ha fatto seguito un aumento delle risorse economiche stanziate a tale fine, con la conseguenza che, salva la persistente gratuità totale e universalmente riconosciuta dei libri scolastici impiegati nella SP, per i sussidi destinati su base reddituale alle famiglie degli iscritti alle scuole

---

*copertina per ciascun ciclo e per ciascun volume, in relazione alle caratteristiche tecniche dei singoli volumi. [...] Per gli acquisti effettuati a carico del Ministero della pubblica istruzione sul prezzo di copertina sarà praticato uno sconto".*

<sup>67</sup> In base all'art. 156, comma 1, "Agli alunni delle scuole elementari, statali o abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale, i libri di testo, compresi quelli per i ciechi, sono forniti gratuitamente dai comuni, secondo modalità stabilite dalla legge regionale [...]".

<sup>68</sup> "[1.] Nell'anno scolastico 1999-2000 i comuni provvedono a garantire la gratuità, totale o parziale, dei libri di testo in favore degli alunni che adempiono l'obbligo scolastico in possesso dei requisiti richiesti, nonché alla fornitura di libri di testo da dare anche in comodato agli studenti della scuola secondaria superiore in possesso dei requisiti richiesti. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro della pubblica istruzione, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e delle competenti Commissioni parlamentari, sono individuate le categorie degli aventi diritto al beneficio [...] [2.] Le regioni, nel quadro dei principi dettati dal comma 1, disciplinano le modalità di ripartizione ai comuni dei finanziamenti previsti che sono comunque aggiuntivi rispetto a quelli già destinati a tal fine alla data di entrata in vigore della presente legge. [...] [5.] Per le finalità di cui al presente articolo è autorizzata una spesa non superiore a lire 200 miliardi per l'anno 1999."

<sup>69</sup> "[628]. La gratuità parziale dei libri di testo di cui all'articolo 27, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è estesa agli studenti del primo e del secondo anno dell'istruzione secondaria superiore. Il disposto del comma 3 del medesimo articolo 27 si applica anche per il primo e per il secondo anno dell'istruzione secondaria superiore e si applica, altresì, limitatamente all'individuazione dei criteri per la determinazione del prezzo massimo complessivo della dotazione libraria, agli anni successivi al secondo. Le istituzioni scolastiche, le reti di scuole e le associazioni dei genitori sono autorizzate al noleggio di libri scolastici agli studenti e ai loro genitori."

secondarie di primo e secondo grado si è trattato di ripartire fondi sempre più esigui, a fronte dell'incremento dei prezzi dei libri.

**83.** Una revisione delle risorse è stata prevista solo a partire dall'a.s. 2022-23, quando il MIM ha destinato alle Regioni una somma complessiva pari a 133 milioni di euro, con un aumento di 33 milioni di euro rispetto all'anno precedente, e il medesimo importo è stato confermato anche fino all'a.s. attualmente in corso<sup>70</sup>. Recentemente, le risorse destinate a sostenere l'acquisto totale o parziale dei libri di testo per le famiglie meno abbienti sono state incrementate con diversi provvedimenti legislativi d'urgenza, e segnatamente: D.L. 31 maggio 2024, n. 71, convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2024, n. 106; D.L. 28 ottobre 2024, n. 160, convertito con modificazioni dalla L. 20 dicembre 2024, n. 199; D.L. 7 aprile 2025, n. 45, convertito con modificazioni dalla L. 5 giugno 2025, n. 79. Con i citati provvedimenti lo stanziamento è stato incrementato per il 2024 e il 2025 a 137 milioni di euro, per passare a 139 milioni di euro per il 2026 e 2027 e tornare a 136 milioni di euro dal 2028.

**84.** Contestualmente all'assegnazione dei fondi appena richiamati, nei primi mesi di ogni anno solare il MIM provvede alla determinazione dei prezzi di copertina per i libri che saranno impiegati nelle scuole primarie nell'a.s. in avvio a settembre. Tali prezzi (indicati comprensivi di IVA) sono uguali sia che, ai sensi del D.M. n. 781/2013, si tratti di libri di tipo misto (cartaceo+digitale) o solo digitale, con un obbligo di sconto pari ad almeno 0,25% sul prezzo di copertina per gli acquisti pubblici, ovvero la quasi totalità del fabbisogno. La tabella seguente riporta i prezzi validi per l'a.s. 2024/2025<sup>71</sup>:

Tabella 1: *Prezzi di copertina dei libri di testo della SP (euro)*

CLASSE	LIBRO PRIMA CLASSE	SUSSIDIARIO	SUSSIDIARIO LINGUAGGI	SUSSIDIARIO DISCIPLINE	RELIGIONE	LINGUA STRANIERA
1	13,34				8,19	4,02
2		18,69				6,03
3		26,71				8,06
4			17,28	21,46	8,19	8,06
5			20,96	25		10,08
<i>TOT. (max) 196,07 euro</i>						

Fonte: MIM, D.M. 73/2025. Tabella A

**85.** Il regime amministrato dei prezzi e la copertura totalmente a carico di risorse pubbliche delle spese di acquisto dei libri per la SP hanno determinato modalità specifiche di gestione di tali acquisti, come già anticipato col coinvolgimento diretto di amministrazioni locali nell'organizzazione delle erogazioni delle risorse economiche a tale fine stanziate dall'amministrazione centrale. Il sistema, nel suo complesso, è

<sup>70</sup> Cfr. MIM, Decreto Direttoriale n. 309 del 16 febbraio 2024, <https://www.mim.gov.it/-/decreto-direttoriale-n-309-del-16-febbraio-2024-1>.

<sup>71</sup> Cfr. MIM, D.M. n. 73 del 15 aprile 2025, <https://www.mim.gov.it/-/decreto-del-ministro-n-73-del-15-aprile-2025>.

incentrato per la SP su cedole librerie che riconoscono agli esercizi commerciali attivi nella distribuzione finale il rimborso delle spese sostenute per il ritiro dei libri dagli editori (*infra*, §§ 375 ss.).

**86.** Nulla osta, peraltro, alla possibilità per le amministrazioni locali di procedere all'acquisto di libri destinati alla SP attraverso procedure di gara volte a ottenere risparmi di spesa sulla base di una maggiore concentrazione della domanda: le esperienze di acquisto aggregato, tuttavia, anche a causa della rigidità delle condizioni di prezzo stabilite per tali prodotti, sono molto limitate, oltre a risultare frammentate sul territorio nazionale.

**87.** Secondo quanto rilevato nel corso dell'indagine, si tratta infatti di azioni condotte a livello di singole amministrazioni comunali o addirittura istituti scolastici, di solito – ma non esclusivamente, ciò che ne rende molto difficoltosa la mappatura – con richieste d'acquisto veicolate attraverso il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione curato dalla centrale pubblica di acquisti Consip, la quale ha rilasciato appositi capitolati tecnici per le categorie merceologiche "Libri scolastici" (CPV 22111000-1) e "Libri di testo" (CPV 22112000-8), oltre a una più generale categoria relativa a produzioni editoriali e multimediali (CPV 22111000-1)<sup>72</sup>.

**88.** Per quanto riguarda i libri adottabili nelle SS1 e SS2, il cui acquisto, salvo una parziale copertura delle spese tramite sussidi, rimane a carico delle famiglie, la normativa vigente, e segnatamente l'art. 15, comma 3, D.L. n. 112/2008, conv. in L. 133/2008, ha previsto un sistema di fissazione (non dei prezzi di copertina, come nel caso della SP, bensì) di tetti massimi di spesa complessiva, rinviando a un apposito decreto annuo il compito dell'indicazione specifica di tali tetti. La versione più recente di tale atto è il D.M. 19 marzo 2025, n. 58<sup>73</sup>.

**89.** L'ultimo a.s. per cui si sia provveduto a una variazione dei tetti è stato il 2012/13, a mezzo del D.M. 11 maggio 2012, n. 43, rispetto al quale il successivo D.M. n. 781/2013 ha previsto solo un adeguamento al tasso d'inflazione programmata per l'anno 2014 (art.3). Il D.L. 31 maggio 2024, n. 71, convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2024, n. 106, ha previsto l'indicizzazione dei tetti al tasso di inflazione programmata, a valere dall'a.s. 2025/26, ma comunque senza variare i tetti a suo tempo definiti, e lasciando pertanto in vigore l'impianto complessivo del D.M. n. 43/2012.

---

<sup>72</sup> <https://www.acquistinretepa.it/opencms/opencms/>.

<sup>73</sup> <https://www.mim.gov.it/-/decreto-ministeriale-n-58-del-19-marzo-2025>.

**90.** In base alle disposizioni del più recente “decreto-tetti” (D.M. n. 58/2025, art. 1), gli istituti scolastici sono tenuti a mantenere il costo dell’intera dotazione libraria di ciascuna classe entro i limiti riportati in due allegati (distinti per SS1 e SS2), salvo la previsione di un margine di sforamento del 15% adeguatamente motivato dal collegio-docenti. Per altro verso, sin dal D.M. n. 781/2013 ogni decreto annuale ha previsto una riduzione del 30%, rispetto ai tetti stabiliti, per le adozioni di libri solo digitali (C), e una più contenuta riduzione del 10% per le adozioni miste (B)<sup>74</sup>, sul presupposto che risorse digitali abbiano costi inferiori rispetto a quelle cartacee, così contribuendo a un maggiore contenimento delle spese di acquisto.

**91.** Dal momento che gli importi di spesa fissati nel 2012 non sono più stati modificati, col passare del tempo i tetti sono diventati un riferimento formale obbligato, ma sempre meno effettivo, quanto ai costi per l’acquisto dei libri concretamente a carico delle famiglie, con effetti disfunzionali anche per le attività dei colleghi-docenti chiamati alle scelte adozionali (sul punto v. meglio *infra*, § 173). Si riportano qui di seguito i tetti di cui agli allegati 1 e 2 del D.M. n. 58/2025, rinviando a successive analisi la considerazione degli attuali costi reali di acquisto della dotazione libraria:

Tabella 2: *Tetti di spesa complessivi per tipologia di scuola nei cicli di SS1 e SS2 (euro)*

<b>SS1</b>	<b>ANNO I</b>	<b>ANNO II</b>	<b>ANNO III</b>	<b>TOT. (max)</b>		
	299	119	134	552		
<b>SS2</b>	<b>ANNO I</b>	<b>ANNO II</b>	<b>ANNO III</b>	<b>ANNO IV</b>	<b>ANNO V</b>	<b>TOT. (max)</b>
Liceo Classico	341	196	389	321	331	1.578
L. Scientifico	326	227	326	293	316	1.488
L. Scientifico - sc. app.	309	212	326	293	316	1.456
L. Scientifico - sportivo	309	212	326	293	316	1.456
L. Artistico	279	186	263	200	210	1.138
L. Scienze umane	326	186	316	240	252	1.320
L. Scienze umane - econ.-soc.	326	186	316	240	252	1.320
L. Made in Italy	326	186	-	-	-	512
L. Linguistico	341	196	316	321	331	1.505
L. Musicale-coreutico - sez. mus.	289	186	309	200	210	1.194
L. Musicale-coreutico - sez. cor.	269	166	309	200	210	1.154
I.T. – settore economico	324	212	293	263	230	1.322
I.T. – settore tecnologico*	341	227	316	281	240	1.405
I.P. agricoltura e sviluppo rurale	294	166	210	189	147	1.280
I.P. servizi sanità e assist. Sociale	274	150	207	189	126	946
I.P. odontotecnico	289	155	207	189	126	946
I.P. ottico	289	155	207	189	126	946
I.P. enograstr. e ospit. albergh.	319	165	202	225	136	1.047
I.P. servizi commerciali	274	165	230	189	136	994
I.P. Industria e art. Made in Italy	274	150	170	179	131	904

<sup>74</sup> “[...] [3.] I tetti di spesa di cui al presente decreto sono ridotti del 10% se nella classe considerata i testi adottati sono stati realizzati nella versione cartacea e digitale accompagnata da contenuti digitali integrativi (modalità mista di tipo b – punto 2 dell’allegato al decreto ministeriale n. 781/2013); i tetti di spesa sono ridotti del 30% se nella classe considerata i testi adottati sono stati realizzati nella versione digitale accompagnata da contenuti digitali integrativi (modalità digitale di tipo c – punto 2 dell’allegato al decreto ministeriale n. 781/2013). [4.] Eventuali incrementi degli importi indicati debbono essere contenuti entro il limite massimo del 15%. 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. [5.] Il presente decreto si applica alle adozioni di libri di testo nelle scuole secondarie di primo e di secondo grado da effettuarsi per l’anno scolastico 2025/2026.”

I.P. Manutenz. e assist. tecnica	263	145	170	179	131	888
I.P. Pesca comm. e prod. ittiche	274	150	170	179	131	904
I.P. Gestione acque e risan. amb.	274	150	170	179	131	904
I.P. Servizi cultura e spettacolo	274	150	170	179	131	904

\* Per la specializzazione "enotecnico" è previsto un ulteriore sesto anno con un tetto di spesa pari a 93 euro

Fonte: MIM, all.ti 1 e 2 del D.M. 58/2025

## II.2.6 Sconti sul prezzo dei libri

**92.** Sempre a proposito delle spese di acquisto dei libri, va considerato come in base alla normativa vigente vi sia una differenza fondamentale, quanto a disciplina degli sconti applicabili al prezzo di copertina, tra la generalità dei libri e quelli scolastici.

**93.** Ai sensi della legge 13 febbraio 2020, n. 15, *Disposizioni per la promozione e il sostegno della lettura*, rispetto al prezzo di copertina stabilito dagli editori lo sconto praticabile dai rivenditori può arrivare a un massimo rispettivamente del 5% per i libri di varia, e del 15% "per i libri adottati dalle istituzioni scolastiche come libri di testo", con l'ulteriore avvertenza che tali percentuali massime "si applicano anche alle vendite di libri effettuate per corrispondenza o tramite piattaforme digitali nella rete internet" (così l'attuale art. 2, comma 2, della Legge 27 luglio 2011, n. 128, come modificato dalla L. n. 15/2020).

**94.** La disposizione citata è stata introdotta con il dichiarato fine di sostenere le attività commerciali attive nella rivendita di libri, in particolare quelle di piccole dimensioni e indipendenti, in un contesto di forte pressione competitiva esercitata dalla grande distribuzione organizzata ("GDO") e poi dal commercio *online*. Che l'obiettivo fosse propriamente quello di proteggere il canale distributivo tradizionale dalla GDO trova ulteriore conferma nel successivo comma 4 del medesimo art. 2, come modificato dall'art. 8, comma 2, della L. n 15/2000, con cui è stato introdotto il divieto di utilizzare la pratica – fino a quel momento molto diffusa nella GDO – di sostituire lo sconto diretto sui libri con la consegna di buoni spesa utilizzabili contestualmente o successivamente all'acquisto dei libri.

**95.** In particolare per la parte relativa ai limiti sugli sconti diretti, si tratta di un intervento in linea con quanto osservabile in vari altri Paesi europei, dove le pratiche di fissazione dei prezzi di rivendita hanno trovato accoglienza positiva limitatamente al settore librario<sup>75</sup>, ma che si distingue in Italia per riguardare sia i libri di varia che quelli

<sup>75</sup> Per una rassegna aggiornata, cfr. R. Williams, *Empirical Effects of Resale Price Maintenance: Evidence from Fixed Book Price Policies in Europe*, in *Journal of Competition Law & Economics*, n. 1-2, 2024, pp. 108 ss. V. pure C. Genakos - M. Pagliero - L. Sabatino - T. Valletti, *Cultural Exception? The Impact of Price Regulation on Prices and Variety in the Market for Books*, in *Cambridge Working Papers in Economics*, marzo 2025, <https://www.econ.cam.ac.uk/publications/cwpe/2514>.

di scolastica: una categoria, quest'ultima, molto raramente soggetta ad acquisto diretto e interamente a carico dei consumatori, come invece avviene in Italia. Si avrà modo di tornare sulla questione (*infra*, § 345).

### **II.2.7 Comodato d'uso, noleggio, autoproduzioni e OER**

**96.** In una prospettiva di contenimento delle spese a carico dell'utenza, l'ordinamento ha richiamato a più riprese la possibilità di soluzioni alternative all'acquisto dei libri di testo. Sono state per questo previste agevolazioni al riuso delle copie, nello specifico attraverso sistemi di comodato d'uso e noleggio. Perlomeno a partire dall'art. 27 della L. n. 448/1998, infatti, è stata prevista a carico dei Comuni la *“fornitura di libri di testo da dare anche in comodato agli studenti della scuola secondaria superiore in possesso dei requisiti richiesti”*.

**97.** Dal canto suo, l'art. 1, comma 628, L. n. 296/2006, ha previsto che *“Le istituzioni scolastiche, le reti di scuole e le associazioni dei genitori sono autorizzate al noleggio di libri scolastici agli studenti e ai loro genitori.”* Il successivo comma 629 ha quindi ribadito il principio della gratuità di cui all'art. 27 della L. n. 448/1998, anche sotto forma di assegnazione di libri in comodato d'uso<sup>76</sup>. Una circolare ministeriale ha reiterato l'opportunità di offrire soluzioni di comodato d'uso e noleggio, nel rispetto dei principi del diritto d'autore<sup>77</sup>.

**98.** Dopo alcuni anni di silenzio normativo, l'art. 7, comma 2, D. Lgs. 13 aprile 2017, n. 63, è tornato sul tema del comodato, riassumendo i criteri già noti ma con un opportuno richiamo alla necessità di correlare il prestito di libri scolastici – a valle della Riforma – anche a quello di dispositivi che ne consentano l'impiego in versione elettronica. Recita la disposizione: *“Per le studentesse e gli studenti iscritti ad un corso di studi secondario di primo e secondo grado [...] le istituzioni scolastiche, nel rispetto della normativa vigente in materia di diritto d'autore, possono promuovere servizi di comodato d'uso gratuito per*

---

<sup>76</sup> *“Le amministrazioni interessate possono, a fronte di particolari esigenze, disporre che il beneficio previsto dall'articolo 27, comma 1, della citata legge n. 448 del 1998 sia utilizzato per l'assegnazione, anche in comodato, dei libri di testo agli alunni, in possesso dei requisiti richiesti che adempiono l'obbligo scolastico.”*

<sup>77</sup> *“Nell'ambito della propria autonomia le istituzioni scolastiche possono concedere, in relazione ai fondi resi disponibili, in comodato d'uso gratuito i libri di testo agli studenti. È una formula adottata da tempo in alcune scuole, spesso in collaborazione con gli enti locali, che si è rivelata utile a fronte di particolari esigenze economiche delle famiglie. Una ulteriore modalità riguarda il noleggio dei libri di testo agli studenti da parte di istituzioni scolastiche, reti di scuole e associazioni dei genitori. A tal fine, si richiamano le istruzioni già fornite con nota circolare prot. n. 7919 del 24 luglio 2007, sulla salvaguardia del diritto d'autore, mediante apposita autorizzazione da parte dell'avente diritto per i libri di testo noleggiati. Il noleggio consente, come è ovvio, di limitare la spesa delle famiglie per la dotazione libraria necessaria”* (MIUR, Circolare Ministeriale 10 febbraio 2009, n. 16, <https://www.istruzione.it/archivio/web/ministero/cs100209.html>).

*la fornitura di libri di testo e di dispositivi digitali per le studentesse e gli studenti, stipulando specifiche convenzioni in accordo con gli enti locali.”*

**99.** Si avrà modo di osservare in dettaglio nella parte dedicata all’analisi delle criticità riscontrate dall’indagine come, in almeno un caso specifico, i programmi e le aspettative di amministrazioni pubbliche rispetto allo sviluppo del comodato d’uso a favore della popolazione studentesca di riferimento abbiano trovato un ostacolo sin qui insormontabile nelle condizioni contrattuali particolarmente rigide praticate dagli editori (*infra*, §§ 331 ss.).

**100.** Nella prospettiva dichiarata da parte del legislatore di un alleggerimento del carico economico sugli acquirenti, va pure considerato come nell’ordinamento vigente siano rinvenibili disposizioni volte a incentivare soluzioni alternative al modello ordinario incentrato sull’acquisto annuale di prodotti offerti dall’editoria scolastica commerciale, con un diretto rimando al tema delle risorse educative aperte (OER).

**101.** A questo proposito, rileva in primo luogo l’art. 6 del D.L. n. 104/2013, convertito dalla L. n. 128/2013, volto a incentivare lo sviluppo in autoproduzione, nel contesto scolastico, di libri di testo di tipo digitale, sulla base di indicazioni precise quanto a modalità di sviluppo “validato” di contenuti e licenze da impiegarsi per la condivisione e la distribuzione gratuite dei prodotti così realizzati<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> “[2-bis] Al medesimo fine di potenziare la disponibilità e la fruibilità, a costi contenuti, di testi, documenti e strumenti didattici da parte delle scuole, degli alunni e delle loro famiglie, nel termine di un triennio, a decorrere dall’anno scolastico 2014-2015, anche per consentire ai protagonisti del processo educativo di interagire efficacemente con le moderne tecnologie digitali e multimediali in ambienti preferibilmente con software open source e di sperimentare nuovi contenuti e modalità di studio con processo di costruzione dei saperi, gli istituti scolastici possono elaborare il materiale didattico digitale per specifiche discipline da utilizzare come libri di testo e strumenti didattici per la disciplina di riferimento; l’elaborazione di ogni prodotto è affidata ad un docente supervisore che garantisce, anche avvalendosi di altri docenti, la qualità dell’opera sotto il profilo scientifico e didattico, in collaborazione con gli studenti delle proprie classi in orario curriculare nel corso dell’anno scolastico. L’opera didattica è registrata con licenza che consenta la condivisione e la distribuzione gratuite e successivamente inviata, entro la fine dell’anno scolastico, al Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca e resa disponibile a tutte le scuole statali, anche adoperando piattaforme digitali già preesistenti prodotte da reti nazionali di istituti scolastici e nell’ambito di progetti pilota del Piano Nazionale Scuola Digitale del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca per l’azione ‘Editoria Digitale Scolastica’. [2-ter] All’attuazione del comma 2-bis si provvede nell’ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie a tal fine stanziate a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. [2-quater] Lo Stato promuove lo sviluppo della cultura digitale, definisce politiche di incentivo alla domanda di servizi digitali e favorisce l’alfabetizzazione informatica anche tramite una nuova generazione di testi scolastici preferibilmente su piattaforme aperte che prevedano la possibilità di azioni collaborative tra docenti, studenti ed editori, nonché la ricerca e l’innovazione tecnologiche, quali fattori essenziali di progresso e opportunità di arricchimento economico, culturale e civile come previsto dall’articolo 8 del codice dell’amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82”.

**102.** A diretto sostegno delle OER sono quindi riconducibili, oltre ad apposite raccomandazioni di adozione<sup>79</sup>, atti ufficiali finalizzati al loro sviluppo e impiego, quali il “Piano Nazionale per la Scuola Digitale” (“PNSD”) introdotto dal D.M. 27 ottobre 2016, n. 851, la cui “Azione #23” è propriamente incentrata sulla produzione di risorse educative aperte<sup>80</sup>. Si tratta di atti che, in una prospettiva più ampia, trovano il loro riferimento fondamentale nella Raccomandazione UNESCO sulle risorse educative aperte, sottoscritta dall’Italia insieme a tutti gli altri Stati membri della citata organizzazione internazionale<sup>81</sup>.

### **II.3 Precedenti interventi dell’Autorità**

**103.** L’Autorità ha già avuto modo di occuparsi in più occasioni dell’editoria scolastica, ma però attraverso un’apposita indagine conoscitiva. In particolare, nell’ultimo quinquennio sono state trattate varie operazioni di concentrazione, tra cui un’acquisizione avvenuta tra due dei principali editori nazionali specializzati nel settore scolastico, autorizzata con condizioni<sup>82</sup>, due concentrazioni relative alla distribuzione di libri scolastici<sup>83</sup>, una concentrazione nella didattica digitale, con effetti anche nelle produzioni editoriali<sup>84</sup>.

**104.** Per quanto riguarda le attività istruttorie rispetto a condotte d’impresa, si richiama il procedimento I848, avviato nel 2020 ai sensi dell’art. 101 TFUE e relativo alla restrittività delle condizioni di rappresentanza<sup>85</sup>. L’istruttoria si è conclusa nel 2022 con l’accettazione di distinte serie di impegni, tuttora vigenti, volti al superamento del preesistente vincolo prevalente di mono-mandatorietà della rappresentanza. Nel prendere a riferimento un orizzonte temporale di lungo periodo, vanno ricordate due precedenti istruttorie ai sensi dell’art. 2 della L. n. 287/1990.

**105.** Il precedente procedimento I692 fu avviato nel 2007 per accertare possibili coordinamenti anticoncorrenziali, anche tramite l’associazione di categoria, l’AIE, volti all’aumento dei prezzi dei libri destinati alle scuole secondarie<sup>86</sup>. Il procedimento si

---

<sup>79</sup> MIUR-DGOS-UFII, prot. 2581, *Adozioni libri di testo-anno scolastico 2014/2015, cit.*

<sup>80</sup> Per approfondimenti, v. MIM, <https://scuoladigitale.istruzione.it/pnsd/ambiti/competenze-e-contenuti/azione-23-produzione-di-risorse-educative-aperte/>.

<sup>81</sup> UNESCO, *Recommendation on Open Educational Resources*, 25 novembre 2019, <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/recommendation-open-educational-resources-oer>.

<sup>82</sup> C12393 - ARNOLDO MONDADORI EDITORE/DE AGOSTINI SCUOLA, cit.

<sup>83</sup> C12274 - EMMEEFFE LIBRI/CENTRO LIBRI, provv. n. 28180 del 10 marzo 2020; C12636 - Emmelibri/D.M.B., provv. n. 31227 del 28 maggio 2024.

<sup>84</sup> C12460 - CDP VENTURE CAPITAL SGR/TRECCANI FUTURA, provv. n. 30209 del 21 giugno 2022.

<sup>85</sup> I848 - PROBLEMATICHE CONCERNENTI L’ATTIVITÀ DI PROMOZIONE NEL MERCATO DELL’EDITORIA SCOLASTICA, provv.ti n. 29894 del 16 novembre 2021 e n. 30179 del 24 maggio 2022.

<sup>86</sup> I692 - MERCATO DELL’EDITORIA SCOLASTICA, provv. 17284 del 13 settembre 2007.

concluse nel 2008 con l'accettazione di una serie di impegni finalizzati a ridurre il divario informativo al tempo esistente tra editori e docenti. L'accettazione degli impegni avvenne anche tenuto conto del contenimento delle spese al tempo atteso da nuove forme e modalità di fruizione dei prodotti – separabilità dei contenuti cartacei e digitali, sviluppo di servizi di comodato d'uso e noleggio dei libri – rese possibili dall'impiego delle tecnologie digitali<sup>87</sup>.

**106.** Un procedimento ancora più risalente (I232) venne avviato nel 1996 e si concluse nel 1997 con l'accertamento a carico di AIE di violazioni della normativa a tutela della concorrenza per aver adottato e comunicato delibere volte a uniformare aumenti dei prezzi di copertina e condizioni economiche di fornitura dei libri ai librai da parte degli associati, successivamente al venir meno di un accordo collettivo che per numerosi anni aveva retto i rapporti tra la stessa AIE e l'associazione di rappresentanza dei librai, l'ALI<sup>88</sup>.

**107.** Anche sotto il profilo segnalatorio, ai sensi dell'art. 21 della L. n. 287/1990, sono da ricordare alcuni interventi di rilievo, in particolare nei confronti dell'attuale MIM. Tra questi, in particolare, una segnalazione del 2020 ha richiamato la centralità del processo adozionale da parte dei docenti rispetto al confronto competitivo tra gli editori, raccomandandone per quanto possibile il mantenimento, nel contesto emergenziale al tempo esistente a causa della pandemia da Covid-19<sup>89</sup>. Nel 2012,

---

<sup>87</sup> Cfr. I692 - *MERCATO DELL'EDITORIA SCOLASTICA*, provv. 18286 del 24 aprile 2008. Più in dettaglio, “*L'introduzione e lo sviluppo di strumenti didattici innovativi, oggetto degli impegni presentati da tutti gli editori parti del procedimento, sono indirizzati a favorire un contenimento della spesa delle famiglie. In particolare, la maggior parte degli editori ha posto l'accento sulla possibilità di sfruttare strumenti informatici per operare una trasposizione su supporto digitale di parte dei contenuti oggi diffusi solamente su carta, in modo da poter ottenere un contenimento della foliazione dei testi stampati e una conseguente riduzione dei costi di produzione. Le imprese in questione si sono impegnate a tradurre buona parte dei risparmi così ottenuti in un contenimento dei prezzi di copertina, a beneficio dei consumatori*” (§38). Inoltre, gli impegni presentati dalle parti erano “*volti a permettere lo sviluppo dell'attività di noleggio, nella misura in cui prevedono la disponibilità a negoziare accordi con i noleggiatori interessati e definiscono i principi di riferimento cui informare dette negoziazioni. Lo sviluppo di questa modalità di distribuzione dei testi scolastici consentirebbe alle famiglie interessate di abbattere il costo della dotazione libraria*” (§41). Ulteriore profilo considerato come risolutivo per l'accettazione degli impegni proposti era quindi che “*L'aumento della durata media dei libri scolastici e la separazione degli esercizi dal libro di testo – fattori in grado di incidere positivamente sulla diffusione del noleggio – potrebbero essere un portato positivo dello sviluppo di strumenti didattici innovativi, impegno assunto da tutti gli editori Parti del procedimento. Tale iniziativa prevede infatti la trasposizione su supporto digitale (ad esempio, CD-Rom) di una parte dei contenuti dei testi cartacei. Ciò posto, sia le integrazioni relative ad una nuova edizione, sia la parte contenente gli esercizi potrebbero essere inseriti esclusivamente nel materiale didattico trasferito su supporto informatico (e quindi separato dal libro di testo propriamente detto). In tal modo, il libro cartaceo potrebbe restare immutato per un certo numero di anni, mentre gli esercizi ed eventuali aggiornamenti sarebbero ottenibili acquistando soltanto il supporto integrativo più recente*” (§45).

<sup>88</sup> I232 - *ASSOCIAZIONE ITALIANA EDITORI*, provv. 4833 del 27 marzo 1997.

<sup>89</sup> AS1670 - *PROBLEMATICHE DI CARATTERE CONCORRENZIALE EMERSE NEL MERCATO DELL'EDITORIA SCOLASTICA A SEGUITO DELL'EMERGENZA COVID-19*, 20 maggio 2020.

inoltre, l'Autorità aveva avuto modo di intervenire sulla questione dei limiti normativi imposti agli sconti massimi praticabili sul prezzo di copertina dei libri (inclusi quelli scolastici), rimarcandone il possibile pregiudizio derivante per i consumatori e l'innovazione di prodotto<sup>90</sup>.

**108.** In due precedenti segnalazioni, rispettivamente del 2008 e del 2009, l'Autorità ha invece stigmatizzato la prassi ricorrente di aggirare i tetti di spesa vigenti indicando come "consigliati" libri di cui era invece poi richiesta l'effettiva disponibilità in classe. Inoltre, nell'ambito dei medesimi interventi, è stata da un lato rimarcata l'opportunità di rendere i docenti maggiormente consapevoli delle disponibilità informative digitali sull'offerta di prodotti in vista delle adozioni annuali, dall'altro richiamata la possibilità di forme di acquisto diretto dei libri da parte degli istituti scolastici, al fine di stimolare il confronto competitivo tra fornitori e contenere i costi d'acquisto<sup>91</sup>.

**109.** Infine, va ricordato un parere molto risalente, reso dall'Autorità allora Ministero della Pubblica Istruzione, ai sensi dell'art. 22 della L. n. 287/1990, relativamente alla compatibilità con la normativa a tutela della concorrenza della circolare ministeriale al tempo disciplinante il procedimento di adozione dei libri di testo, nonché di eventuali azioni ministeriali di mediazione tra l'AIE e l'ALI circa la predeterminazione di margini lordi di rivendita dei libri<sup>92</sup>. Propriamente da tale parere prese poi avvio il precitato procedimento I232.

---

<sup>90</sup> AS988 - *PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA ANNO 2013*, 28 settembre 2012.

<sup>91</sup> AS490 - *MERCATO DELL'EDITORIA SCOLASTICA*, 8 gennaio 2009; AS471 - *MERCATO DELL'EDITORIA SCOLASTICA*, 29 maggio 2008.

<sup>92</sup> AS73 - *ADOZIONE DEI LIBRI DI TESTO*, 11 luglio 1996.

### III. DOMANDA E OFFERTA DI LIBRI SCOLASTICI

#### III.1 Analisi della domanda

##### III.1.1 *Studenti e docenti*

**110.** La domanda di libri scolastici in Italia è espressa dalla popolazione studentesca iscritta ai diversi cicli di SP, SS1 e SS2 negli istituti scolastici presenti sul territorio nazionale, per il tramite delle adozioni effettuate dai collegi-docenti; a questa va aggiunta la domanda di copie riconducibile al corpo insegnante, soddisfatta con la consegna gratuita agli stessi di copie-saggio e copie-cattedra da parte dei promotori editoriali<sup>93</sup>.

**111.** In base ai dati disponibili<sup>94</sup>, la popolazione studentesca è attualmente pari a 7.864.047 unità, di cui 7.073.587 iscritti presso 7.473 istituzioni scolastiche statali, distinte in 40.076 sedi per complessive 362.115 classi lungo i diversi cicli scolastici, e 790.460 iscritti presso 11.765 scuole paritarie. Quanto alle unità docenti, per l'a.s. 2024/2025 sono complessivamente 684.583 i posti comuni istituiti, e 205.253 quelli di sostegno, per un totale di 889.836.

**112.** Dall'analisi della serie storica delle principali grandezze del sistema scolastico sul medio periodo emerge una consolidata tendenza alla diminuzione della popolazione studentesca, portato del calo demografico da tempo in atto nella popolazione nazionale. A fronte di un numero pari a 8.450.526 unità registrate nel 2019 (di cui 7.599.259 iscritti a scuole pubbliche e 851.267 a scuole paritarie)<sup>95</sup>, nell'arco di cinque anni il calo è stato di oltre 580.000 unità, ovvero circa il 7%. In assenza di eventi e cambiamenti strutturali al momento non osservabili, la tendenza alla contrazione demografica nazionale in termini di popolazione residente è destinata a perdurare, con effetti

---

<sup>93</sup> Le copie-saggio vengono distribuite durante le attività promozionali volte a indurre all'adozione dei libri, mentre le copie-cattedra sono destinate ai docenti che non abbiano ancora a disposizione il libro adottato perché di nuova nomina, trasferiti e/o riassegnati a una classe a scelta adozionale già avvenuta.

<sup>94</sup> MIM, *Focus "Principali dati della scuola - Avvio Anno Scolastico 2024/2025"*, settembre 2024 [https://www.mim.gov.it/pubblicazioni/-/asset\\_publisher/6Ya1FS4E4Qlw/content/focus-principali-dati-della-scuola-avvio-anno-scolastico-2024-2025](https://www.mim.gov.it/pubblicazioni/-/asset_publisher/6Ya1FS4E4Qlw/content/focus-principali-dati-della-scuola-avvio-anno-scolastico-2024-2025). Secondo quanto riportato dal documento, i dati sono aggiornati all'a.s. 2024/25 per le scuole pubbliche e all'a.s. 2023/24 per le paritarie.

<sup>95</sup> MIM, *Focus "Principali dati della scuola - Avvio Anno Scolastico 2019/2020"*, settembre 2019 [https://www.mim.gov.it/pubblicazioni/-/asset\\_publisher/6Ya1FS4E4Qlw/content/focus-principali-dati-della-scuola-avvio-anno-scolastico-2019-2020](https://www.mim.gov.it/pubblicazioni/-/asset_publisher/6Ya1FS4E4Qlw/content/focus-principali-dati-della-scuola-avvio-anno-scolastico-2019-2020). Il dato relativo al 2019 della componente di studenti iscritti presso scuole paritarie è stato invece tratto da MIM, *Focus "Principali dati della scuola - Avvio Anno Scolastico 2020/2021"*, settembre 2020 [https://www.mim.gov.it/pubblicazioni/-/asset\\_publisher/6Ya1FS4E4Qlw/content/focus-principali-dati-della-scuola-avvio-anno-scolastico-2020-2021](https://www.mim.gov.it/pubblicazioni/-/asset_publisher/6Ya1FS4E4Qlw/content/focus-principali-dati-della-scuola-avvio-anno-scolastico-2020-2021).

conseguenti sulle iscrizioni scolastiche<sup>96</sup>. Secondo un recente studio dell'AIE, nei prossimi dieci anni è prevedibile un ulteriore calo del 19% della popolazione studentesca, con effetti che si andranno sempre più ad amplificare nei cicli di SS1 e SS2 rispetto a quanto sin qui osservato<sup>97</sup>.

**113.** Mentre la popolazione studentesca decresce nettamente nel suo complesso, è in forte incremento il numero di unità studenti con disabilità certificate, passato tra l'a.s. 2019/20 e l'a.s. 2024/25 da 269.684 a 331.124 unità (+23%). Tali studenti rientrano nell'area dello svantaggio scolastico, che, sulla base di un percorso ormai da tempo stabilito<sup>98</sup>, prevede l'approntamento di servizi e strumenti atti al soddisfacimento di Bisogni Educativi Speciali ("BES"), nel più generale contesto di una didattica inclusiva che riconosce il diritto alla personalizzazione dell'apprendimento.

**114.** Quanto al corpo docenti, sempre rispetto all'a.s. 2019/20 la tendenza è stata di sostanziale invarianza dei posti comuni (684.880, -0,05%) e di forte crescita dei posti di sostegno (150.609, +36%), quest'ultima direttamente legata all'aumento del numero di studenti con BES: secondo una recente indagine, il numero dei docenti di sostegno sarebbe in realtà ancora superiore, con un incremento nel tempo più che proporzionale rispetto a quello delle unità-studenti con disabilità<sup>99</sup>.

**115.** Si tratta, nel complesso, di dati di fondamentale interesse (anche) rispetto all'editoria scolastica, posto che, nel segnalare, da un lato, un'attesa complessiva di vendite in decrescita<sup>100</sup>, richiamano dall'altro l'attenzione sulla necessità crescente di produzioni specifiche per i BES e il corpo docente loro dedicato. I grafici seguenti forniscono una visione sintetica delle tendenze appena richiamate:

---

<sup>96</sup> Secondo quanto si legge in un recente studio statistico, "Le nuove previsioni sul futuro demografico del Paese, aggiornate al 2023, evidenziano tendenze la cui direzione parrebbe irreversibile, pur se in un contesto nel quale non mancano elementi di incertezza. La popolazione residente è in decrescita: da circa 59 milioni al 1° gennaio 2023 a 58,6 mln nel 2030, a 54,8 mln nel 2050 fino a 46,1 mln nel 2080 [...] Tra 20 anni ci sarà circa un milione di famiglie in più, ma saranno più frammentate. Meno coppie con figli, più coppie senza: entro il 2043 meno di una famiglia su quattro sarà composta da una coppia con figli, più di una su cinque non ne avrà" (ISTAT, *Il Paese domani: crescerà lo squilibrio tra nuove e vecchie generazioni, aumenteranno le differenze*, Statistiche-Report, 24 luglio 2024, [https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/07/Previsioni-popolazione-famiglie\\_2023.pdf](https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/07/Previsioni-popolazione-famiglie_2023.pdf)).

<sup>97</sup> AIE, *Osservatorio AIE sul mondo della scuola*, cit. p. 4.

<sup>98</sup> Cfr. MIM, *Bisogni Educativi Speciali*, <https://www.mim.gov.it/bisogni-educativi-speciali>.

<sup>99</sup> C. Cottarelli - G. Olmastroni, *Gli insegnanti di sostegno in Italia: numeri record e formazione insufficiente*, in *Osservatorio CPI*, 24 gennaio 2025, [https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-gli-insegnanti-di-sostegno-in-italia-numeri-record-e-formazione-insufficiente#\\_ftn2](https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-gli-insegnanti-di-sostegno-in-italia-numeri-record-e-formazione-insufficiente#_ftn2).

<sup>100</sup> Di tale tendenza gli editori hanno piena consapevolezza, come esemplificato dal bilancio consolidato del Gruppo Mondadori, dove, alla sezione rischi della relazione finanziaria, viene riportato che "la [business unit] Education risente del trend negativo dato dal calo demografico, destinato a consolidarsi nel medio termine" (cfr. Gruppo Mondadori, *Relazione finanziaria annuale 2023*, Milano, 14 marzo 2024, p. 136, <https://www.gruppomondadori.it/content/uploads/2024/03/Relazione-finanziaria-annuale-2023-consultazione.pdf>).

Grafico 2: Serie storica di alunni, classi e posti comuni  
aa.ss. 2018/19 – 2024/25 (var. % rispetto all'a.s. 2017/2018)

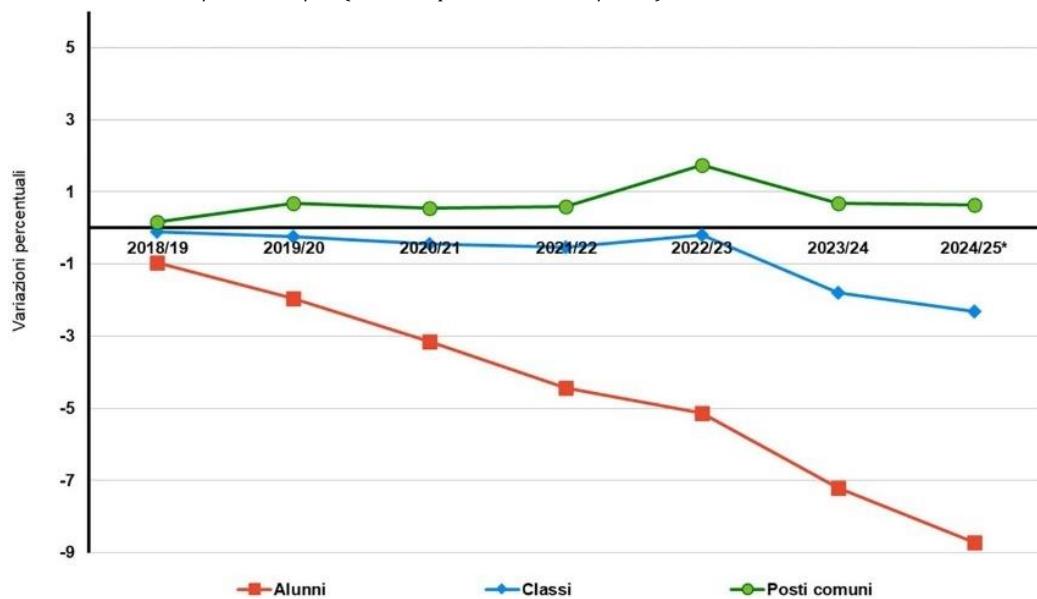
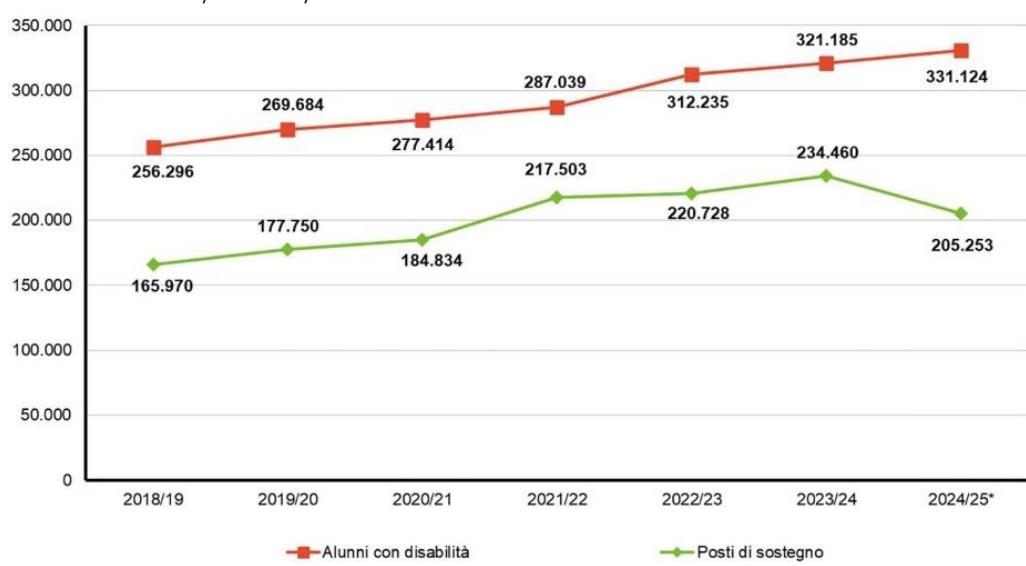


Grafico 3: Serie storica degli alunni con disabilità e dei posti di sostegno  
aa.ss. 2018/19 – 2024/25

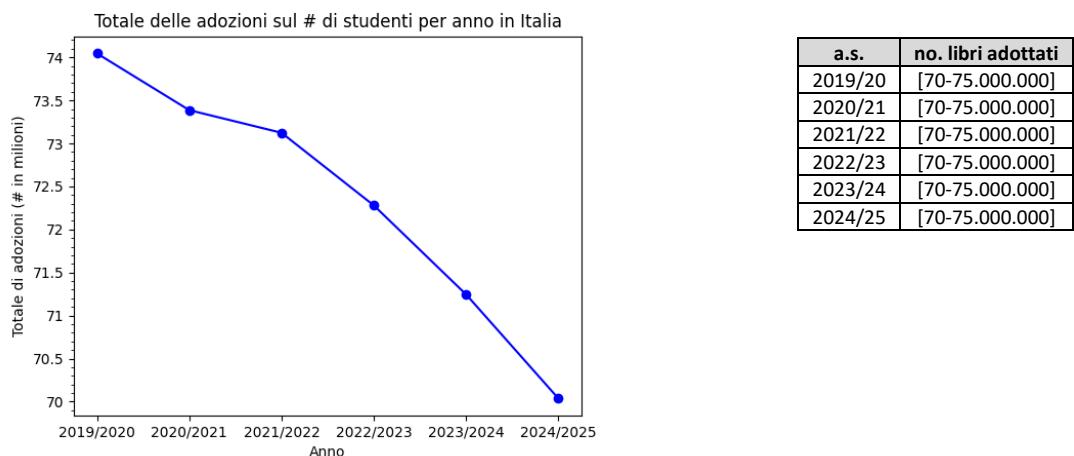


Fonte: MIM, Focus "Principali dati della scuola - Avvio Anno Scolastico 2024/2025, cit.

### III.1.2 Adozioni dei libri scolastici: tendenze

**116.** Come già anticipato (*supra*, § 71), a seguito del D.L. n. 104/2013 l'impiego di libri di testo lungo i cicli di SP, SS1 e SS2 è divenuto facoltativo: un'analisi del numero complessivo di adozioni di libri scolastici, tuttavia, mostra una persistente correlazione diretta con quello della popolazione studentesca, con una media di libri adottati per studente tra l'a.s. 2019/20 e il 2024/25 che, pur rimanendo prossima ai 9 libri, si mostra addirittura in lieve aumento.

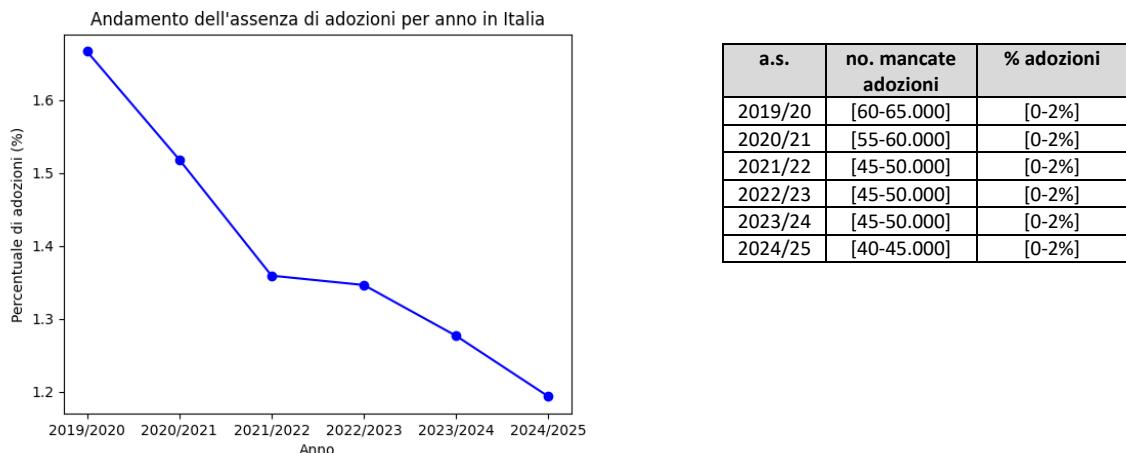
Grafico 4: Andamento adozioni per numero di studenti - aa.ss. 2019/20 – 2024/25



Fonte: AGCM, elaborazioni su dati AIE (doc. 76)

**117.** In effetti, la mancata adozione di libri di testo resta un fenomeno del tutto residuale, risultando attualmente di poco superiore all'1% delle classi e addirittura mostrandosi in tendenziale diminuzione.

Grafico 5: Mancate adozioni di libri di testo - aa.ss. 2019/20 – 2024/25



Fonte: AGCM, elaborazioni su dati AIE (doc. 76)

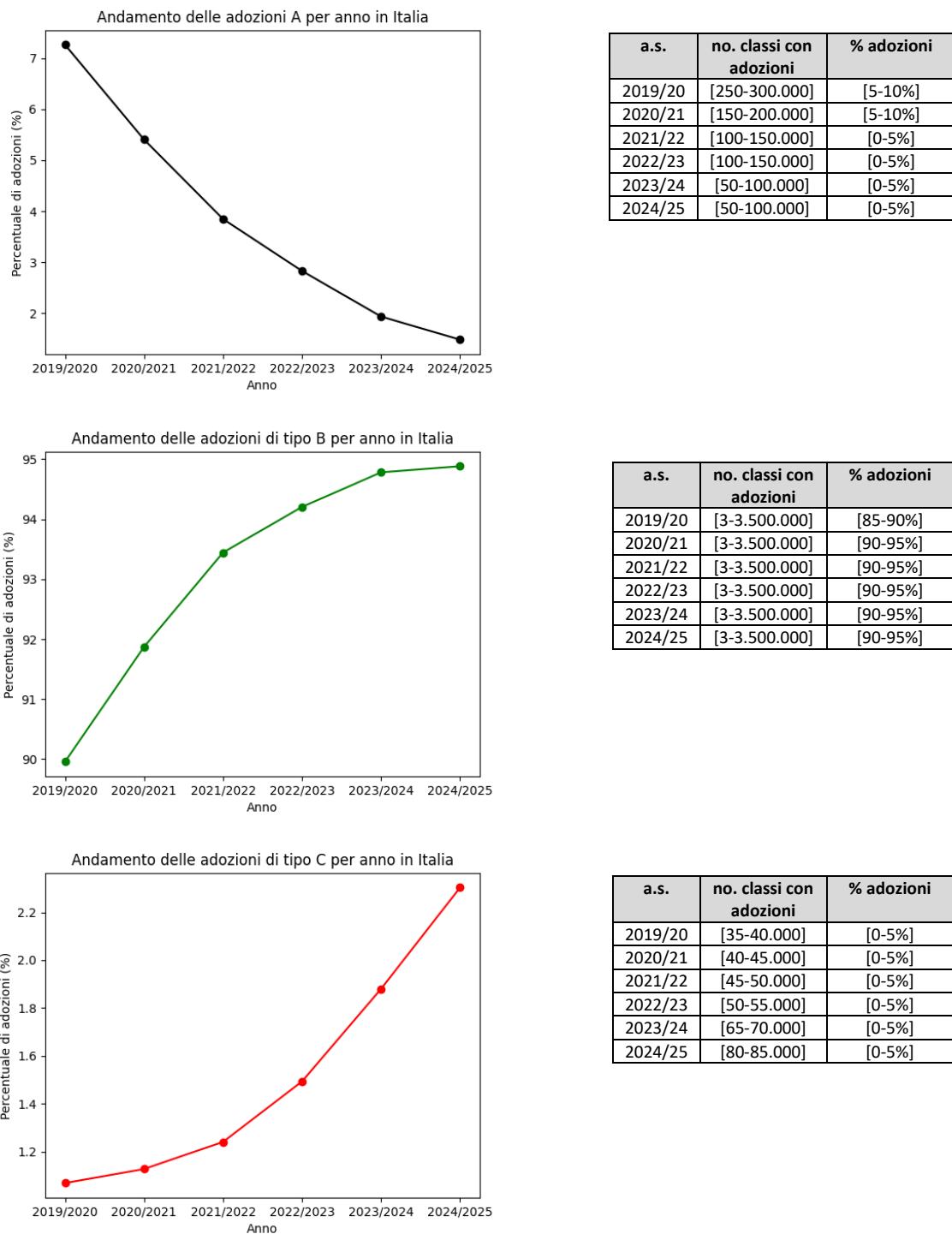
#### Adozioni di libri nei diversi tipi cartaceo/digitale e loro impiego effettivo

**118.** Diversamente dalle attese della Riforma circa una progressiva transizione digitale nell'impiego delle risorse educative, l'analisi dei dati adozionali mostra come le preferenze dei docenti siano rimaste incentrate sulla versione cartacea, sia pure associata a quella digitale, contenuta nel tipo B dei libri scolastici.

**119.** Secondo i dati relativi all'a.s. 2024/25 per il complesso dei cicli scolastici, quasi il 95% delle adozioni ha riguardato il tipo B, percentuale che addirittura sfiora la totalità nella SP. Di conseguenza, l'impiego della versione digitale "pura" (tipo C) si mostra

molto limitato, seppur in tendenziale crescita, e ancor più residuali sono le preferenze adozionali per l'edizione solo cartacea con contenuti digitali di corredo (tipo A).

Grafici 6-8: Adozioni dei libri scolastici nei diversi tipi - aa.ss. 2019/20 – 2024/25



Fonte: AGCM, elaborazioni su dati AIE (doc. 76)

**120.** La predilezione per il libro cartaceo da parte di docenti e studenti emerge chiaramente anche da dati più di dettaglio relativi all'effettivo utilizzo dell'*e-book* compreso nel tipo B. A questo riguardo, in particolare, dai dati diffusi di recente dall'AIE

risulta che, nel periodo 2019-2023, solo una percentuale ridotta delle licenze connesse ai libri elettronici di tipo B sono state effettivamente riscattate e utilizzate<sup>101</sup>.

Tabella 3: Libri digitali attivati rispetto al totale adozioni di tipo B - a.s. 2019/20 – 2023/24

Scuola	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24
SP	9,3%	11,5%	8,4%	8,6%	7,7%
SS1	14,4%	22,5%	22,9%	22,6%	25,4%
SS2-biennio	9,2%	14,7%	15,1%	15,3%	15,8%
SS2-triennio	7,8%	12,4%	10,4%	11,9%	12,9%
Totale (media)	10,4%	15,8%	14,8%	15,2%	16,1%

Tabella 4: Numero di accessi medi ai libri digitali nella versione di tipo B - a.s. 2019/20 – 2023/24

Scuola	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24
SP	2,6	3,4	2,8	3,3	4,0
SS1	3,8	10,1	9,4	12,2	12,1
SS2-biennio	4,1	9,3	10,5	11,3	11,0
SS2-triennio	3,4	6,4	9,2	10,1	11,6
Totale (media)	3,6	8,2	8,9	10,6	11,0

Fonte: rilevazioni ed elaborazioni di AIE (docs. 17 e 123)

**121.** In sostanziale continuità negli anni, in oltre l'80% dei casi di adozioni miste di tipo B viene impiegata solo l'edizione cartacea, e, anche quando l'edizione digitale sia attivata, la stessa non diviene comunque lo strumento di consultazione e studio effettivo, con un numero di accessi medi estremamente contenuto (vicino a 10 volte per a.s. nelle SS1 e SS2, addirittura inferiore a 5 nella SP).

### Nuove adozioni

**122.** Con riferimento a profili di tipo “qualitativo” nelle adozioni dei libri scolastici, oltre alla distribuzione delle tipologie cartaceo-digitale rileva altresì la dinamica delle nuove adozioni da parte dei colleghi-docenti, ovvero i cambiamenti nelle scelte dei libri rispetto alla classe capo-ciclo precedente e destinati a condizionare, per una determinata classe, gli acquisti nei successivi a.s. ricompresi nel medesimo ciclo. Dalle nuove adozioni discende, di conseguenza, come e quanto cambi la dotazione libraria tra una determinata classe capo-ciclo e la sua immediatamente successiva, ciò che ha effetti diretti sulla possibilità tra le stesse di riutilizzare un medesimo libro.

**123.** La scelta di nuove adozioni rientra nell'esclusiva autonomia decisionale dei colleghi-docenti dei singoli istituti scolastici, alla luce dell'offerta editoriale veicolata dai promotori sul territorio. Le nuove adozioni possono ricoprendere prodotti tra loro anche molto diversi, e segnatamente:

- 1) libri scolastici già disponibili sul mercato editoriale negli a.s. precedenti;

<sup>101</sup> Doc. 17, contributo di AIE alla consultazione pubblica, 11 ottobre 2024, p. 39; doc. 123, risposta a richiesta di informazioni, 23 maggio 2025, p. 3.

- 2) nuove edizioni dei libri di cui al punto 1, cioè prodotti che siano stati parzialmente modificati dagli editori rispetto all'edizione precedente;
- 3) novità, cioè prodotti del tutto inediti, non disponibili negli a.s. precedenti.

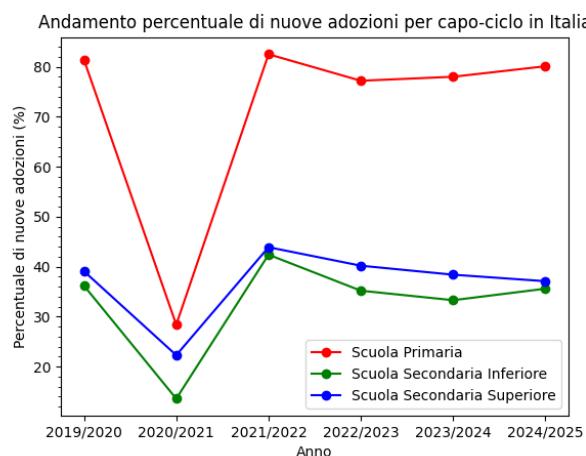
**124.** Con riserva di tornare con maggiore dettaglio sulle diverse tipologie di prodotto appena richiamate, (*infra*, §§ 168 ss.), si fornisce qui di seguito un'analisi dei dati relativi alle nuove adozioni nel periodo compreso tra gli a.s. 2019/20 e 2024/25: le elaborazioni sono state fornite da AIE e realizzate tramite un software proprietario (ESAIE) che prende in esame le classi capo-ciclo<sup>102</sup>.

Tabella 5: Nuove adozioni (N.A.) di libri scolastici – a.s. 2019/20 – 2024/25

Anno	SP		SS1		SS2	
	% N.A.	# N.A.	% N.A.	# N.A.	% N.A.	# N.A.
2019/2020	[80-85%]	[150-200.000]	[35-40%]	[100-150.000]	[35-40%]	[250-300.000]
2020/2021	[25-30%]	[50-100.000]	[10-15%]	[50-100.000]	[20-25%]	[150-200.000]
2021/2022	[80-85%]	[150-200.000]	[40-45%]	[150-200.000]	[40-45%]	[300-350.000]
2022/2023	[75-80%]	[150-200.000]	[35-40%]	[100-150.000]	[40-45%]	[300-350.000]
2023/2024	[75-80%]	[150-200.000]	[30-35%]	[100-150.000]	[35-40%]	[250-300.000]
2024/2025	[80-85%]	[150-200.000]	[35-40%]	[100-150.000]	[35-40%]	[250-300.000]

Fonte: AIE (doc. 134)

Grafico 9: Andamento delle nuove adozioni di libri di testo - a.s. 2019/20 – 2024/25



Fonte: AGCM, elaborazioni su dati AIE (doc. 134)

**125.** Quanto sopra riportato evidenzia l'elevata incidenza delle nuove adozioni da un ciclo all'altro. Il fenomeno, eclatante nel caso della SP dove la percentuale delle nuove adozioni supera l'80%, è da tenere in particolare considerazione per i cicli scolastici

<sup>102</sup> Secondo quanto chiarito da AIE al riguardo, “*si parte, infatti, dall'assunto che le nuove adozioni di libri di testo siano concentrate in tali classi, come da indicazioni della Circolare Ministeriale sulle adozioni [...] I rappresentanti di AIE ritengono che elaborazioni incentrate sulle nuove adozioni registrate nei soli anni capo-ciclo di una classe, secondo il modello alla base del software ESAIE, rendono in maniera più corrispondente all'andamento reale le variazioni nelle adozioni dei libri scolastici. Quanto, poi, alle variazioni di libri scolastici dipendenti da autonome scelte motivate per singole classi da parte dei docenti di riferimento, si tratta di un fenomeno del tutto residuale, e come tale privo di significatività statistica rispetto alla considerazione complessiva delle nuove adozioni*” (doc. 132, verbale di audizione dei rappresentanti di AIE, 10 giugno 2025, p. 2).

dove le spese d'acquisto sono direttamente a carico dell'utenza, e dunque, da nuove adozioni consegue l'impossibilità di mantenere l'uso di libri usati già adottati in precedenza, con diretti effetti sulla possibilità per i consumatori di ricorrere anche al mercato secondario per l'approvvigionamento. A tale proposito, si rileva come le nuove adozioni superino il 35% per la SS1, e addirittura si avvicinino al 40% per la SS2.

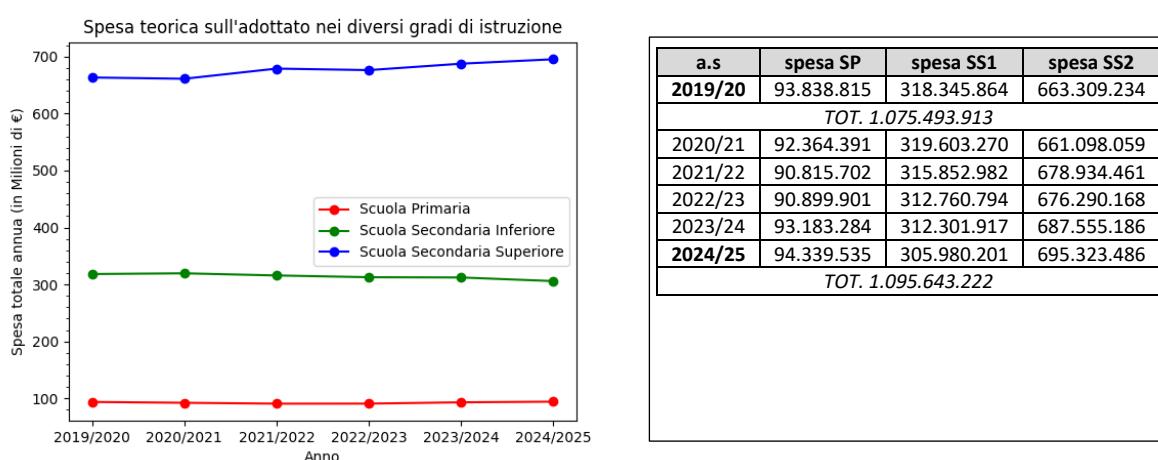
**126.** Ancora, dalle elaborazioni riportate emerge per tutti i cicli scolastici il forte *shock* di mercato provocato dall'emergenza pandemica da Covid-19 occorsa nel 2020, per le conseguenti incertezze su modalità di svolgimento delle attività scolastiche e impiego dei libri, con un effetto di congelamento decisionale e un successivo rimbalzo dopo la fine della pandemia. Da notare, infine, è che l'andamento dei cambi di adozioni riveste un'importanza centrale anche sulla definizione delle strategie degli operatori del settore editoriale: infatti, nel valutare l'opportunità di introdurre nuove edizioni o novità, gli editori tengono conto delle variazioni ordinariamente attese nelle adozioni da un a.s. all'altro, ciò che di nuovo condizionerà la sostituibilità di libri usati rispetto ai libri nuovi.

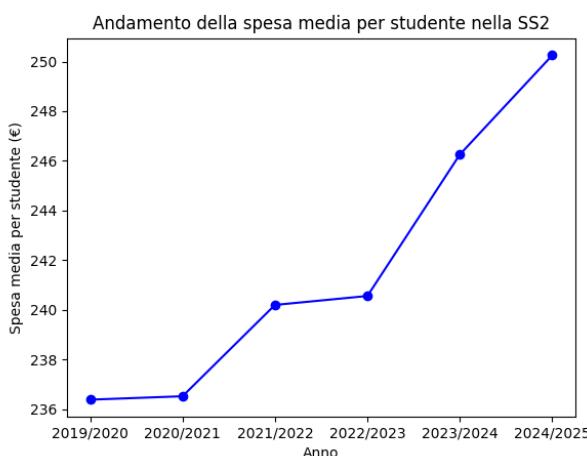
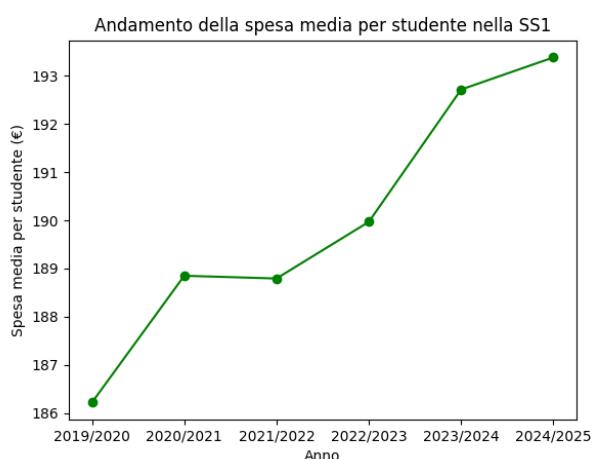
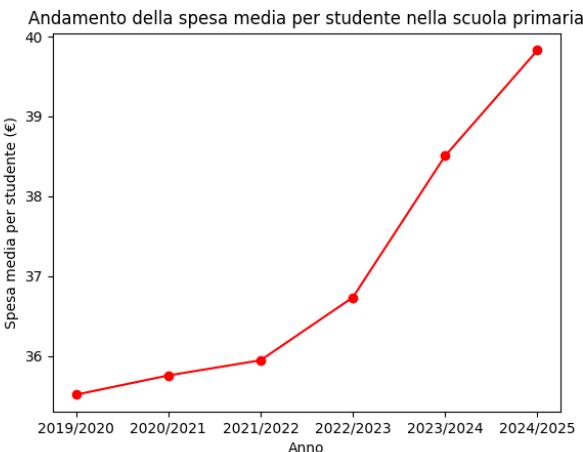
### ***III.1.3 Andamento della spesa per le adozioni di libri scolastici***

#### ***Spesa teorica complessiva e per studente***

**127.** Sulla base dei dati relativi alle scelte adozionali, si riporta qui una serie di analisi di spesa, sia aggregata che per singola unità studente, lungo le classi dei diversi cicli scolastici. Tali grandezze, va sottolineato, forniscono la stima dei valori d'acquisto di libri nuovi corrispondenti al totale delle adozioni registrate sulla piattaforma MIM-AIE, pertanto rappresentando un venduto “teorico” che non va confuso col venduto effettivo da parte delle imprese, su cui si avrà modo di tornare (*infra*, § 219).

Grafici 9-12: Distribuzione della spesa per l'acquisto di libri scolastici - a.s. 2019/20 – 2024/25





Fonte: AGCM, elaborazioni su dati MIM e AIE (doc. 76)

**128.** Emerge dai dati qui sopra riportati una sostanziale continuità nel tempo delle principali grandezze in valore: nel periodo 2019-2024, il valore complessivo delle adozioni (SP+SS1+SS2) è passato da circa 1,075 miliardi di euro a circa 1,095 miliardi di euro, con un aumento pari a poco meno del 2%. A fronte di tale stabilità, nondimeno, va ricordato come nel medesimo periodo si sia registrato un sensibile calo della popolazione studentesca (-7%), da cui consegue pertanto il riportato aumento della

spesa attesa per singola unità studente, di andamento diverso a seconda del ciclo scolastico osservato.

*Focus su a.s. 2024/25: distribuzioni statistiche di spesa*

**129.** Un'analisi dei dati di spesa – di nuovo teorici, cioè basati sui dati relativi all'adottato complessivo e ipotizzando che tutti gli acquisti riguardino libri nuovi – organizzati in base alle classi dei diversi cicli scolastici consente di osservare picchi di spesa concentrati nelle classi c.d. capo-ciclo, ovvero il primo anno di SS1 e SS2, con ulteriori picchi in corrispondenza del terzo anno della SS2.

**130.** La seguente tabella riporta le spese attese per l'acquisto di libri scolastici oggetto di adozione, distinti per le diverse classi dei cicli scolastici SS1 e SS2, calcolati quali medie di tutte le adozioni sulla base dei dati disponibili per l'a.s. 2024/25.

Tabella 6: *Spese acquisto libri per tipologia di scuola nei cicli SS1 e SS2 - a.s. 2024/25*

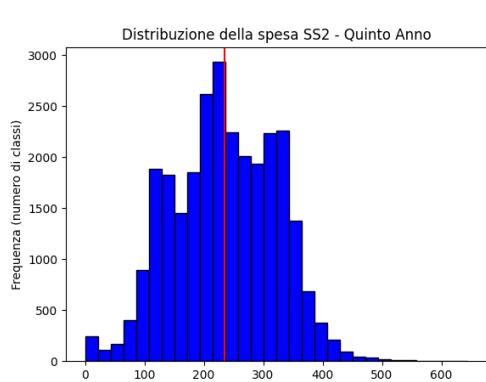
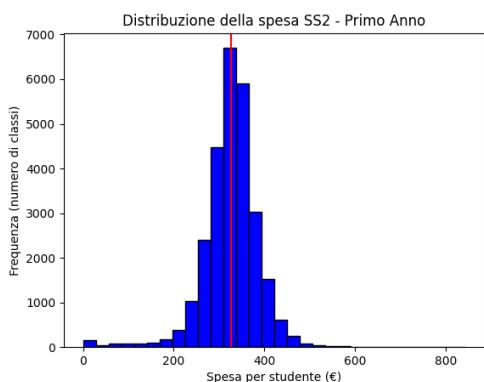
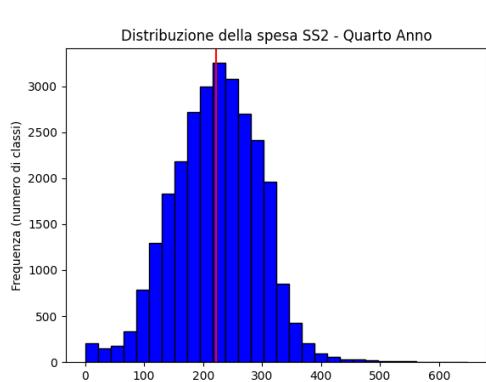
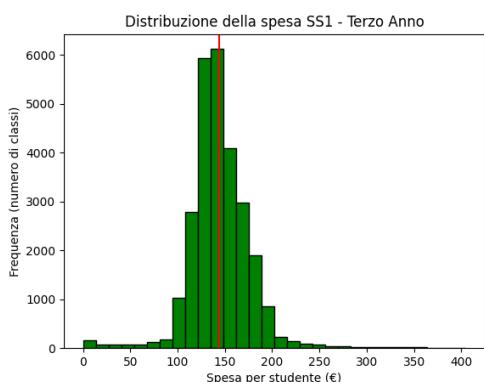
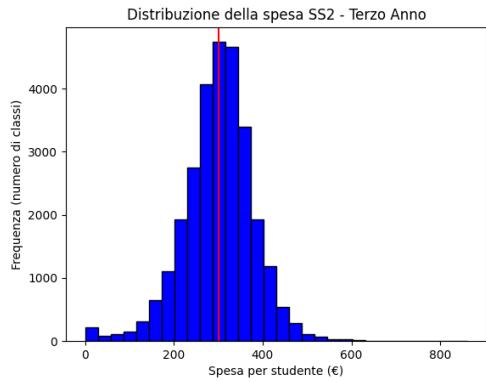
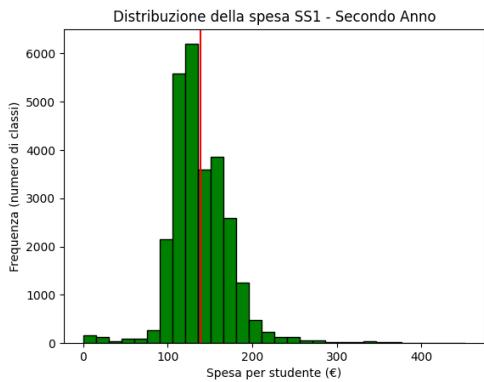
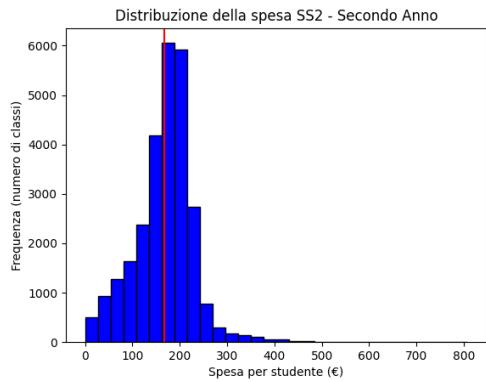
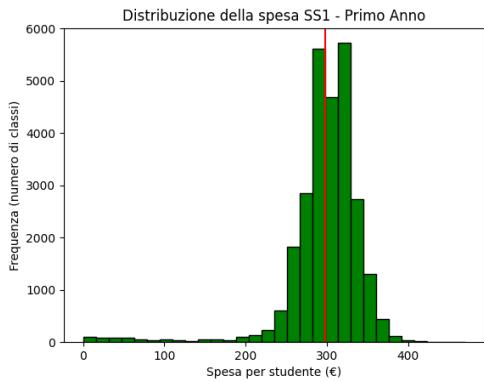
CICLO/CLASSE	SPESA MEDIA	INTERVALLO DI VALORI DI SPESA PIÙ FREQUENTI	NUMERO DI CLASSI CORRISPONDENTI AL VALORE DI SPESA PIÙ FREQUENTE
SS1 – classe I	298,01	314-330	5.724
SS1 – classe II	138,52	121-136	6.199
SS1 – classe III	144,22	135-148	6.127
TOT. SS1	580,75	570-614	18.050
SS2 – classe I	326,02	310-338	6.700
SS2 – classe II	167,33	162-189	6.056
SS2 – classe III	300,39	287-316	4.738
SS2 – classe IV	221,84	216-238	3.253
SS2 – classe V	234,85	215-236	2.932
TOT. SS2	1.250,43	1190-1317	23.679

Fonte: elaborazioni AGCM su dati MIM e AIE (doc. 76)

**131.** Si riportano qui di seguito le rappresentazioni grafiche della distribuzione delle spese medie per l'acquisto dei libri adozionali, distinte per le diverse classi dei cicli scolastici SS1 e SS2. La spesa media, riportata nella corrispondente voce di cui alla precedente tabella, è data dalla media aritmetica tra tutti i valori di spesa: si sottolinea come tale voce non corrisponda necessariamente al valore di spesa più frequente, poiché si tratta della moda della distribuzione, corrispondente al bin<sup>103</sup> con il maggior numero di occorrenze, così come indicato alla voce "Intervallo di valori di spesa più frequenti" nella medesima tabella. Per comodità di lettura, nei grafici seguenti la spesa media è segnalata da una barra verticale rossa.

<sup>103</sup> Gli istogrammi sono stati ottenuti raggruppando i dati in intervalli di punti-dati ("bin"), a ognuno dei quali corrisponde la base di una barra: ogni bin rappresenta pertanto un intervallo di valori di spesa, rispetto ai quali l'algoritmo impiegato per le analisi conta quante occorrenze (cioè classi scolastiche con corrispondenti importi di spesa) sono comprese. Il numero di bin adottato è stato pari a 30, in quanto tale scelta garantisce un buon equilibrio tra granularità dell'analisi e leggibilità dei grafici.

Grafici 13-20: Distribuzione spese per l'acquisto dei libri



Fonte: elaborazioni AGCM su dati MIM e AIE (doc. 76)

**132.** Dall’analisi delle rilevazioni sopra rappresentate emerge come sia la spesa media che il valore di spesa più frequente risultino notevolmente più elevati per le classi capo-ciclo, come del resto era ragionevole attendersi per la concentrazione rispetto a tali classi dell’acquisto di volumi aventi spesso durata pluriennale<sup>104</sup>.

**133.** Nell’ambito dell’indagine conoscitiva è anche pervenuta un’analisi di mercato svolta da una società specializzata per conto di un’associazione di consumatori, riguardante le adozioni di libri di testo in 100 istituti scolastici all’interno di tutti i capoluoghi delle Regioni italiane<sup>105</sup>. Più in dettaglio, per ogni capoluogo è stato selezionato un campione di 2 scuole appartenenti al ciclo SS1 e 3 scuole appartenenti al ciclo SS2 (un liceo classico, un liceo scientifico, un istituto tecnico).

**134.** I risultati di tale analisi vengono qui di seguito richiamati per quanto specificamente attiene alle differenze riscontrate nei livelli di spesa tra diverse aree del territorio nazionale.

Tabella 7: *Spese medie acquisto libri per area geografica nel ciclo SS1 – a.s. 2024/25*

AREA ITALIA	I ANNO	II ANNO	III ANNO	TOTALE
NORD	304	151	146	600
CENTRO	310	141	155	606
SUD-ISOLE	327	154	166	647
<i>Media Italia</i>	<i>313</i>	<i>149</i>	<i>155</i>	<i>618</i>

Fonte: doc. 9 – Elaborazioni ADOC-Eures

Tabella 8: *Spese medie acquisto libri per area geografica nel ciclo SS2 – a.s. 2024/25*

AREA ITALIA	I ANNO	II ANNO	III ANNO	IV ANNO	V ANNO	TOTALE
NORD	341	201	351	309	293	1.495
CENTRO	367	211	361	290	326	1.555
SUD-ISOLE	350	202	356	291	319	1.518
<i>Media Italia</i>	<i>353</i>	<i>205</i>	<i>356</i>	<i>297</i>	<i>313</i>	<i>1.524</i>

Fonte: doc. 9 – Elaborazioni ADOC-Eures

Tabella 9: *Spese medie acquisto libri per Regione – a.s. 2024/25*

REGIONI	TOTALE SPESA SS1	TOTALE SPESA SS2
Abruzzo	569	1.491
Basilicata	595	1.649
Calabria	672	1.608
Campania	<b>754</b>	<b>1.402</b>
Emilia-Romagna	585	1.494
Friuli-Venezia Giulia	638	1.482

<sup>104</sup> Con riferimento alla ricorrenza nelle distribuzioni riportate di code che, soprattutto nei valori massimi di spesa, sono difficilmente spiegabili alla luce dei vigenti tetti di spesa, è da ritenere che ciò dipenda dalla presenza nei dati forniti ed elaborati di valori errati (c.d. *bad data*), un fenomeno fisiologico quando si tratti di base-dati molto grandi, e che ai fini delle analisi qui effettuate sono stati pertanto ignorati.

<sup>105</sup> Doc. 9, contributo dell’Associazione Difesa Orientamento Consumatori-ADOC alla consultazione pubblica, 9 settembre 2024, pp. 6 ss.

Lazio	674	1.558
Liguria	609	1.440
Lombardia	688	1.523
Marche	516	1.635
Molise	690	1.505
Piemonte	673	1.513
Puglia	602	1.586
Sardegna	745	<b>1.674</b>
Sicilia	549	1.632
Toscana	599	1.509
Trentino-Alto Adige	<b>402</b>	1.442
Umbria	634	1.518
Valle d'Aosta	630	1.451
Veneto	574	1.492

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati ADOC-Eures

**135.** L'analisi dei dati riportati mostra come, a livello territoriale, in entrambi i cicli scolastici SS1 e SS2 le spese risultino mediamente sempre più contenute al Nord, dove il livello medio dei redditi è più elevato, rispetto alle aree Centro e Sud-Isole: ne consegue un maggior impatto dell'acquisto dei libri scolastici sui bilanci familiari nelle aree del Paese dove già la situazione economica media appare meno positiva.

**136.** Il contenimento delle spese al Nord è riconducibile a una maggior incidenza delle adozioni di libro di tipo C, avente prezzi sempre inferiori al tipo B che è invece maggiormente adottato al Centro e Sud-Isole; inoltre, per quanto la sinteticità dei dati non consenta valutazioni più approfondite al proposito, non si può escludere un effetto positivo, quanto a impatto sulla spesa a carico delle famiglie, di pratiche di comodato d'uso dei libri scolastici, più diffuse in alcune regioni del Nord.

## III.2 Analisi dell'offerta

### III.2.1 Componenti e dimensioni economiche

**137.** L'offerta di libri di testo adottabili nel sistema scolastico nazionale trova una distinzione fondamentale a seconda che riguardi il ciclo della SP o quelli di SS1 e SS2. Nel caso della scuola primaria, infatti, la totale copertura della domanda da parte di fondi pubblici su prezzi definiti in via amministrativa fa sì che, a ogni nuovo a.s., l'intero parco-libri venga rinnovato con edizioni nuove di stampa, senza che vi sia domanda per copie usate. Ne deriva, per la produzione destinata alla SP, una sostanziale irrilevanza della variabile-prezzo nelle dinamiche di mercato, con un confronto competitivo tra editori limitato pertanto a contenuti e servizi<sup>106</sup>.

<sup>106</sup> Secondo quanto rilevato da una rappresentanza di imprese attive nella distribuzione al dettaglio, “*in tale mercato, proprio perché non esiste la leva del prezzo, la concorrenza tra editori si misura*

**138.** Nelle secondarie di primo e secondo grado, invece, la preponderante natura privata delle risorse volte a soddisfare la domanda, ovvero le capacità di spesa delle famiglie dell'utenza studentesca, ha portato alla presenza di una rilevante componente dell'offerta costituita da libri usati. Qui di seguito si procederà in primo luogo a un'analisi della componente di offerta costituita da libri nuovi, mentre il mercato secondario sarà oggetto di distinta considerazione in una diversa sezione (*infra*, sezione III.4).

**139.** Con riferimento alle dimensioni di mercato, secondo i dati forniti da AIE<sup>107</sup>, nel 2024 l'importo complessivo delle vendite di libri destinati a SP, SS1 e SS2 è stato pari a **[750-800]** milioni di euro, con un incremento complessivo in valore di circa il 13% nell'arco di un decennio. Quando l'attenzione si soffermi sull'ultimo quinquennio, emerge invece evidente, come già osservato per le nuove adozioni, lo *shock* causato dall'emergenza pandemica da Covid-19, con una ripresa del mercato librario a partire dal 2021.

Tabella 10: Andamento del valore del mercato scolastico SP+SS 2014/2024 (milioni di €)

Anno	Totale	SP	SS1	SS2	Inflazione progr.	Inflazione reale
2014	699,728	[85-90]	[200-250]	[400-450]	-	-
2015	687,149	[90-95]	[200-250]	[350-400]	0,6%	0,1%
2016	700,851	[90-95]	[200-250]	[350-400]	1,0%	-0,1%
2017	722,115	[90-95]	[200-250]	[350-400]	0,9%	1,2%
2018	747,517	[90-95]	[200-250]	[400-450]	1,7%	1,2%
2019	767,696	[90-95]	[250-300]	[400-450]	1,2%	0,6%
2020	742,214	[90-95]	[200-250]	[400-450]	0,8%	-0,2%
2021	780,046	[90-95]	[250-300]	[400-450]	0,5%	1,9%
2022	775,746	[90-95]	[200-250]	[400-450]	1,5%	8,1%
2023	794,016	[90-95]	[250-300]	[400-450]	4,3%	5,7%
2024	[750-800]	[90-95]	[250-300]	[400-450]	2,3%	1,0%
% Tot.	+12,9	+10,4	+22,7	+8,4	+15,8	+20,9

Fonte: AIE (docs. 123 e 134)

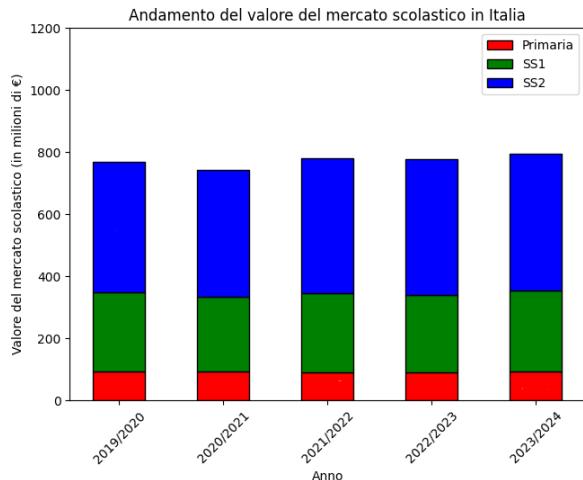
**140.** Salvo la generale tendenza in aumento, le vendite di libri nuovi riconducibili ai diversi cicli si differenziano sensibilmente tra loro. In particolare, dopo la brusca diminuzione nel 2020, il valore delle vendite dei libri per la SS2 è aumentato più degli altri segmenti, con un incremento nel 2023 di oltre il 4% rispetto al 2019. Più contenuto, ma comunque positivo (ca. +3%), è stato l'andamento delle vendite di libri destinati alla SS1, mentre resta sostanzialmente invariato, con una lievissima flessione, il valore delle vendite relative alla SP.

Grafico 21: Andamento del valore del mercato scolastico SP-SS1-SS2 2019/20 – 2023/24

*esclusivamente su velocità e modalità della logistica, con effetti diretti sui tempi di consegna ai consumatori finali*" (doc. 50bis, verbale di audizione dei rappresentanti di ALI, 7 novembre 2024, p. 2).

<sup>107</sup> V. anche AIE, *Rapporto sullo stato dell'editoria in Italia 2024*, Milano, ottobre 2024, p. 59, p. 89, <https://www.aie.it/Cosafacciamo/Studiericerche.aspx>.

(valori in milioni di euro - % rispetto all'anno solare precedente)



Fonte: Elaborazioni AGCM su dati AIE (doc. 134)

**141.** Oltre all'evidente differenza in termini di grandezze economiche dei diversi mercati dei libri di testo, col valore complessivo della SP rispettivamente corrispondente a poco più di un terzo della SS1 e di un quinto della SS2, è opportuno richiamare sin d'ora come anche la profittabilità dei corrispondenti segmenti di produzione sia molto diversa, con margini assai più contenuti per le attività incentrate sulla scuola primaria, come riconosciuto apertamente dagli operatori di settore<sup>108</sup>.

### III.2.2 Principali operatori

**142.** Nel settore dell'editoria scolastica operano in Italia circa quaranta case editrici, quasi tutte associate ad AIE<sup>109</sup>. A fronte di tale numero di imprese, significativamente inferiore a quanto osservabile nell'editoria generalista dove operano migliaia di editori, un numero ulteriormente ristretto di grandi gruppi industriali si è consolidato nel corso del tempo attraverso varie operazioni di concentrazione, le principali delle quali direttamente osservate e valutate dall'Autorità (*supra*, § 103.). Rilevano, inoltre, alcuni gruppi di dimensioni più contenute, titolari anch'essi di marchi diversi.

<sup>108</sup> Secondo quanto si legge nella più recente relazione finanziaria del gruppo Mondadori, la performance delle società attive nelle pubblicazioni scolastiche è *“frutto di una crescita nel segmento maggiormente profittevole della scuola secondaria (scuole medie inferiori e superiori) e di una flessione nel segmento della primaria, caratterizzato da maggiore volatilità e da una redditività più contenuta.”* (Gruppo Mondadori, *Relazione finanziaria annuale 2024*, 12 marzo 2025, p. 34).

<sup>109</sup> Le case editrici associate ad AIE sono le seguenti: (1) Armando Armando S.r.l.; (2) Il Portico S.p.A.; (3) Cetem S.r.l.; (4) Hoepli S.p.A.; (5) La Scuola S.p.A.; (6) Gius. Laterza e Figli S.p.A.; (7) G.B. Palumbo e C. Editore S.p.A.; (8) D Scuola S.p.A.; (9) G. Principato S.p.A.; (10) Luigi Trevisini S.r.l.; (11) Editrice San Marco S.r.l.; (12) Edizioni Centro Studi Erickson S.p.A.; (13) Zanichelli Editore S.p.A.; (14) Editrice Edisco S.n.C.; (15) Raffaello Libri S.p.A.; (16) E.L.I. S.r.l.; (17) S. Lattes & C. Editori S.p.A.; (18) Rizzoli Education S.p.A.; (19) Sanoma Italia S.p.A.; (20) Editrice Ardea Web S.r.l.; (21) Tredieci S.r.l.; (22) Itaca S.r.l.; (23) Mondadori Education S.p.A.; (24) Giangiacomo Feltrinelli Editore S.r.l.; (25) Helbling Languages S.r.l.; (26) Edizioni Edilingua S.r.l.; (27) Artebambini S.n.C.; (28) Guida Editori S.r.l.; (29) Giunti Editori S.r.l.; (30) Campus L'Infinito S.r.l.; (31) Testbusters S.r.l.; (32) Ugo Mursia Editore S.r.l.; (33) Pearson Benelux B.V. s.s.it.; (34) Edizione Curci S.r.l.; (35) Gaia Edizioni Scuola S.r.l.; (36) 27 Edizioni S.r.l. (cfr. doc. 27, *cit.*, p. 3).

**143.** Con riferimento a strutture di gruppo e marchi:

1. il gruppo Mondadori opera nel settore scolastico attraverso tre case editrici, Mondadori Education, Rizzoli Education<sup>110</sup> e D Scuola (in precedenza DeAgostini)<sup>111</sup>, le quali a loro volta detengono ulteriori distinti marchi editoriali, tra cui Einaudi Scuola, Le Monnier, Mursia, Piemme Scuola<sup>112</sup>;
2. il Gruppo Zanichelli, oltre all'omonima Zanichelli, opera attraverso le divisioni Loescher e Atlas<sup>113</sup>;
3. al gruppo Sanoma, che in Italia ha rilevato nel 2022 le attività in precedenza del gruppo Pearson<sup>114</sup>, sono riconducibili anche Paravia e Bruno Mondadori<sup>115</sup>;
4. del gruppo La Scuola, oltre all'impresa omonima, fanno parte SEI e Il Capitello<sup>116</sup>;
5. del gruppo ELI fanno parte La Spiga, Principato, Bulgarini, CETEM<sup>117</sup>;
6. il gruppo Giunti ha avviato una collaborazione col gruppo Treccani, da cui è dipeso lo sviluppo del marchio Treccani Giunti TVP<sup>118</sup>.

**144.** Oltre alle imprese riconducibili ai gruppi appena citati, operano sul mercato alcuni editori indipendenti con posizioni di mercato consolidate, quali Hoepli e Lattes, oltre a operatori minori quali Palumbo e Raffaello. Si tratta di un mercato sostanzialmente statico: nell'ultimo quinquennio si registra l'ingresso nei mercati dell'editoria scolastica di un solo nuovo operatore di rilievo, Feltrinelli, tramite un'apposita divisione "Scuola" divenuta operativa nel 2022<sup>119</sup>.

**145.** In termini di proiezione internazionale, Sanoma è l'unico operatore straniero attualmente presente in Italia. Tuttavia, in particolare per le produzioni destinate ad alcune discipline scolastiche quali le lingue straniere, rilevano accordi di distribuzione o licenza di marchi stipulati da vari editori nazionali con operatori globali: a titolo d'esempio, il gruppo Mondadori è distributore esclusivo per l'Italia dei prodotti della Oxford University Press. Un caso particolare di internazionalizzazione è rappresentato dal gruppo ELI, che in passato ha licenziato suoi prodotti alla Cambridge University

---

<sup>110</sup> C12023 - ARNOLDO MONDADORI EDITORE/RCS LIBRI, provv. n. 25932 del 23 marzo 2016.

<sup>111</sup> C12393 - ARNOLDO MONDADORI EDITORE/DE AGOSTINI SCUOLA, cit.

<sup>112</sup> Cfr. [www.mondadorieducation.it/](http://www.mondadorieducation.it/); <https://www.rizzolieducation.it/>; <https://deascuola.it/>.

<sup>113</sup> Cfr. [www.zanichelli.it/scuola/in-primo-piano](http://www.zanichelli.it/scuola/in-primo-piano); <https://www.loescher.it/>; <https://www.edatlas.it/>.

<sup>114</sup> Cfr. *Sanoma completes the acquisition of Pearson's local K12 learning content business in Italy and its exam preparation business in Germany*, comunicato stampa del 31 agosto 2022, [www.sanoma.com/en/news/2022/nasdaq/sanoma-completes-the-acquisition-of-pearsongs-local-k12-learning-content-business-in-italy-and-its-exam-preparation-business-in-germany-and-consequently-updates-its-outlook-for-2022/](http://www.sanoma.com/en/news/2022/nasdaq/sanoma-completes-the-acquisition-of-pearsongs-local-k12-learning-content-business-in-italy-and-its-exam-preparation-business-in-germany-and-consequently-updates-its-outlook-for-2022/).

<sup>115</sup> Cfr. <https://sanoma.it/chi-siamo>.

<sup>116</sup> Cfr. [www.gruppolascuola.it/](http://www.gruppolascuola.it/).

<sup>117</sup> Cfr. [www.gruppoeli.it/editore/](http://www.gruppoeli.it/editore/).

<sup>118</sup> Cfr. <https://www.giuntitvp.it/>.

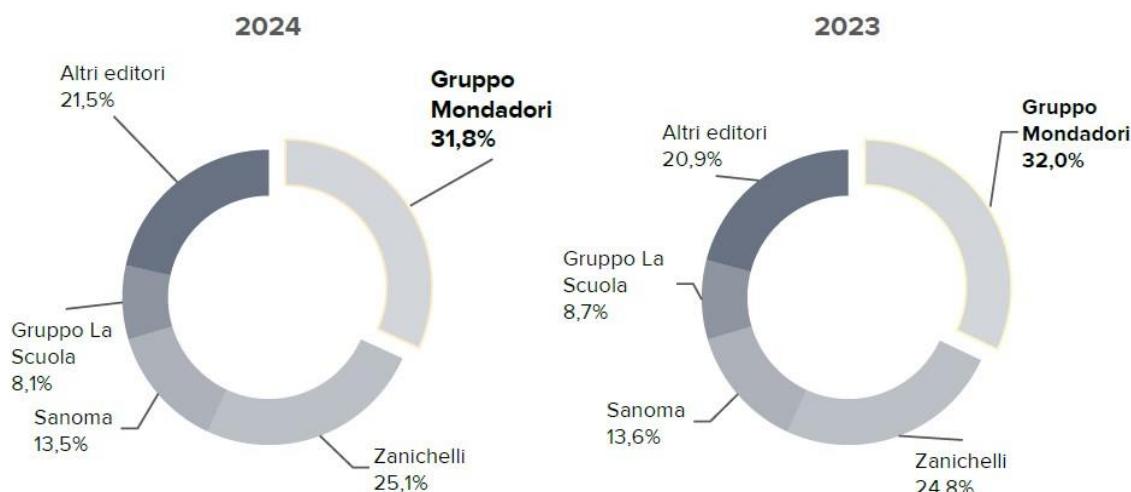
<sup>119</sup> Cfr. [www.feltrinellieditore.it/news/2021/06/01/nasce-feltrinelli-scuola/](http://www.feltrinellieditore.it/news/2021/06/01/nasce-feltrinelli-scuola/).

Press e, più di recente, ha acquistato uno dei principali operatori specializzati nelle produzioni scolastico-educative in lingua spagnola<sup>120</sup>.

**146.** Rispetto alle attività d'impresa, al di là di servizi di formazione e aggiornamento rivolti al corpo docente, non risulta che i principali editori presenti in Italia operino linee di *business* correlate al settore scolastico ma differenziate rispetto alla produzione e vendita di libri di testo. Nello specifico, non sono emerse dall'indagine né servizi di tipo amministrativo rivolti alle amministrazioni di settore, quali i registri elettronici ormai da tempo in uso nel sistema scolastico nazionale (v. *supra*, §§ 68 ss.), né servizi di noleggio tradizionale di libri di testo, ovvero incentrato sulla loro versione cartacea.

**147.** Fatta salva tale popolazione e tipologia d'imprese, la situazione di mercato attuale viene esemplificata nel suo complesso – ovvero rispetto alle produzioni editoriali destinate all'insieme di tutti i cicli scolastici – dal seguente diagramma, sviluppato dal principale operatore nazionale:

Grafico 22: *Quote di mercato editoria scolastica (SP+SS1+SS2)*



Fonte: Gruppo Mondadori, *Relazione finanziaria annuale 2024*, p. 64.

**148.** Il gruppo Mondadori risulta in maniera stabile il principale operatore a livello nazionale nel settore dell'editoria scolastica, con ricavi per l'esercizio 2024 per circa 233,3 milioni di euro e una quota di mercato complessiva (SP+SS1+SS2) vicina al 32%. Seguono, rispettivamente: Zanichelli, con un fatturato complessivo di quasi 165 milioni di euro per l'esercizio 2024 e una quota di mercato del 25%; Sanoma, con fatturato pari a circa 117 milioni di euro e quota di mercato del 13,5%; La Scuola, con fatturato pari a

<sup>120</sup> Cfr. ELI, *Gruppo Editoriale ELI annuncia l'acquisizione di EDINUMEN, leader nell'insegnamento dello spagnolo*, comunicato stampa del 21 novembre 2024, [www.gruppoeli.it/news/il-gruppo-editoriale-eli-acquisisce-edinumen/](http://www.gruppoeli.it/news/il-gruppo-editoriale-eli-acquisisce-edinumen/).

circa 45 milioni di euro e quota di mercato dell'8%. I posizionamenti di tali gruppi nei distinti cicli scolastici, nondimeno, risultano anche molto diversi tra loro, come qui di seguito osservato.

**149.** Fino alla presente indagine la SP non era mai stata presa in considerazione per analisi di tipo concorrenziale, tenuto conto delle sue peculiarità strutturali dovute a prezzi amministrati e acquisti esclusivamente pubblici dei prodotti, con conseguente inesistenza di un mercato dell'usato. Va ricordato, inoltre, come rispetto al complesso delle attività editoriali scolastiche quelle destinate alla SP generino tradizionalmente un giro d'affari piuttosto contenuto: nel 2024, come già riportato, le vendite per le adozioni di scuola primaria sono corrisposte a circa 94,3 milioni di euro, a fronte di circa 696 milioni di euro per l'insieme della scuola secondaria.

**150.** La progressiva concentrazione del settore, tuttavia, ha portato a una compresenza dei principali operatori in tutti i diversi segmenti, compreso quello della SP, che è stato pertanto ritenuto meritevole di un'analisi di maggiore dettaglio. Una considerazione specifica della produzione editoriale destinata al ciclo della scuola primaria, sulla base delle adozioni per classi capo-ciclo, restituisce i seguenti posizionamenti d'impresa:

Tabella 11: Mercato dell'editoria: % adozioni in classi capo-ciclo - SP

Principali operatori	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1 Giunti	16,7	15,7	14,8	18,8	20,2	20,5
2 Raffaello	13,3	13,3	15,3	14,1	12,3	17,3
3 Mondadori	21,7	23,8	24,6	20,7	19,3	17,3
4 ELI	17,5	17,2	15	17,2	17,8	16,8
5 Sanoma	9,6	9,4	10,5	10,2	9,9	10,4
6 La Scuola	2,8	2,4	2,4	12,2	11,6	9,0
- <b>TOTALE MERCATO</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati di AIE (doc. 123) e LaScuola (doc. 179)

**151.** Nell'ambito della produzione editoriale destinata rispettivamente a SS1 e SS2, si riscontrano invece le seguenti quote attribuibili ai principali operatori:

Tabella 12: Mercato dell'editoria: % adozioni in classi capo-ciclo - SS1

Principali operatori	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1 Mondadori	42,2	42,8	43,8	43,8	44,1	44,3
2 Zanichelli	16,6	16,9	17,2	17,6	17,9	18,1
3 Sanoma	13,1	13,2	13,3	13,6	13,9	13,9
4 La Scuola	8,4	8,5	8,5	10,2	9,7	9,5
5 Lattes	6,9	6,8	5,6	5,0	4,6	4,4
6 ELI	2,2	2,3	2,2	2,3	2,5	2,4
- <b>TOTALE MERCATO</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati di AIE (doc. 123) e LaScuola (doc. 179)

Tabella 13: Mercato dell'editoria: % adozioni in classi capo-ciclo – SS2

Principali operatori	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1 Zanichelli	32,4	33,1	34,0	34,2	34,7	35,2
2 Mondadori	30,6	30,4	30,0	29,9	29,8	29,7
3 Sanoma	15,4	15,3	15,0	14,7	14,5	14,2
4 La Scuola	6,4	6,3	6,3	7,6	7,5	7,2
5 Hoepli	4,1	4,0	4,2	4,3	4,4	4,4
6 ELI	3,0	3,0	2,8	2,7	2,9	2,8
- TOTALE MERCATO	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaborazioni AGCM su dati di AIE (doc. 123) e LaScuola (doc. 179)

**152.** Come si evince dai dati sopra riportati, i gruppi Mondadori, Sanoma e La Scuola sono presenti in tutti e tre i diversi segmenti della produzione editoriale scolastica, ciò che lascia intendere l'esistenza di possibili economie di scala e scopo. Zanichelli, dal canto suo, opera esclusivamente nei cicli di scuola secondaria, dove pure si ritrovano alcuni operatori minori, quali Lattes e Hoepli. Nella SP si concentrano invece le attività di due operatori, Giunti e Raffaello, che, al momento, detengono invece posizioni trascurabili per le adozioni dei cicli di scuola secondaria.

### ***III.2.3 Dinamiche di prezzo, con un approfondimento sui best-sellers***

**153.** Mentre l'andamento dei prezzi dei libri destinati alle adozioni della SP è controllato in via amministrativa dallo Stato, che tramite le amministrazioni locali ne è l'acquirente unico, per i segmenti SS1 e SS2, i cui costi di acquisto gravano direttamente su studenti e loro famiglie, gli editori stabiliscono liberamente i prezzi dei prodotti offerti sul mercato.

**154.** L'indagine ha pertanto inteso approfondire l'andamento effettivo dei prezzi liberamente stabiliti dall'editoria scolastica. A tale proposito, nel corso dell'indagine sono state raccolte informazioni sull'andamento dei prezzi dei libri destinati a SS1 e SS2, a partire da quanto riportato dall'AIE circa il prezzo medio per i libri di maggior rilevanza adozionale (cioè destinati alle classi capo-ciclo), secondo una media ponderata per numero di adozioni e comprensiva di tutte le tipologie di libri disponibili sul mercato (A+B+C).

Tabella 14: Prezzo medio dei libri scolastici in Italia

	2020	2021	2022	2023	2024
SS1	[20-25]	[20-25]	[20-25]	[20-25]	[20-25]
SS2	[25-30]	[25-30]	[25-30]	[25-30]	[25-30]

Fonte: rilevazioni ed elaborazioni di AIE (doc. 17)

**155.** Al proposito, l'AIE ha sottolineato come l'andamento dei prezzi dei libri scolastici in Italia adottati per le SS1 e SS2 risulti sostanzialmente in linea con il tasso d'inflazione programmata e sia addirittura migliore rispetto a quello medio reale. I dati sono

riportati nella seguente tabella, da cui si evince, tra l'altro, un forte rimbalzo registrato nell'immediato periodo post-pandemico e durante l'avvio del conflitto russo-ucraino (2022-2023), quando notoriamente i prezzi alla produzione e al consumo hanno subito ampi rincari, ma in sostanziale coerenza con lo scenario economico complessivo:

Tabella 15: Andamento % di prezzo dei libri scolastici e inflazione in Italia

	2020	2021	2022	2023	2024	TOT.
SS1	[0,5-1]	[0,5-1]	[1,5-2]	[3-3,5]	[2-2,5]	[8-8,5]
SS2	[0,5-1]	[0,5-1]	[1,5-2]	[3-3,5]	[2-2,5]	[9,5-10]
inflaz. programmata	0,8	0,5	1,5	4,3	2,3	9,4
inflaz. media annua	-0,2	1,9	8,1	5,4	1,3	16,5

Fonte: rilevazioni ed elaborazioni di AIE (allegato a doc. 87)

**156.** A fronte dei dati appena richiamati, si rileva come tra il 2020 e il 2024 il prezzo medio dei libri scolastici sia aumentato, rispettivamente, di oltre l'8% per SS1 e il 9% per SS2, in linea con quello dell'inflazione programmata lungo il medesimo periodo e in maniera inferiore a quello dell'inflazione reale<sup>121</sup>.

**157.** Anche tenuto conto di un contributo fatto pervenire dal Nucleo Speciale Antitrust della Guardia di Finanza, con cui veniva sollevata la questione di incrementi possibilmente significativi dei prezzi di alcuni libri di maggior successo commerciale<sup>122</sup>, l'indagine ha inteso verificare se l'andamento dei libri scolastici maggiormente venduti a livello nazionale sia stato in linea con quello dell'insieme della produzione editoriale destinata alle scuole. A tale fine, si è provveduto ad analizzare l'andamento dei prezzi dei cinque libri più venduti (*"best-seller"*) per ciascuno dei principali gruppi editoriali nel periodo compreso tra l'a.s. 2019/20 e il 2024/25, sulla base di dati acquisiti con apposite richieste di informazioni.

**158.** Tenuto conto della ricorrente esistenza di varie versioni di un'opera, per ottenere elementi d'analisi il più possibile omogenei e statisticamente significativi si è sempre presa in considerazione, per ciascun *best-seller*, solo l'edizione di tipo B più venduta, con l'avvertenza che, essendo i libri introdotti sul mercato in tempi diversi, possono darsi casi in cui i dati non coprono l'intero arco temporale di osservazione previsto. Nei casi concreti in cui il periodo osservabile sia stato più breve, è stato indicato in tabella (nella colonna "Libro") quello effettivamente considerato. Si sottolinea altresì, in via preliminare, come l'attenzione sugli aumenti praticati dagli editori vada più

<sup>121</sup> "Nonostante il rientro dalla fase di forte crescita dell'inflazione in Italia sia stato più veloce e accentuato rispetto agli altri Paesi dell'UE, gli effetti prodotti, con intensità diverse, sul livello dei prezzi al consumo sono stati tuttavia ampi e persistenti: a dicembre 2024 l'IPCA era cresciuto del 19 per cento rispetto a dicembre 2019." (Rapporto Annuale 2025 - La situazione del Paese, Roma, maggio 2025, p. 30, <https://www.istat.it/produzione-editoriale/rapporto-annuale-2025-la-situazione-del-paese-il-volume/>).

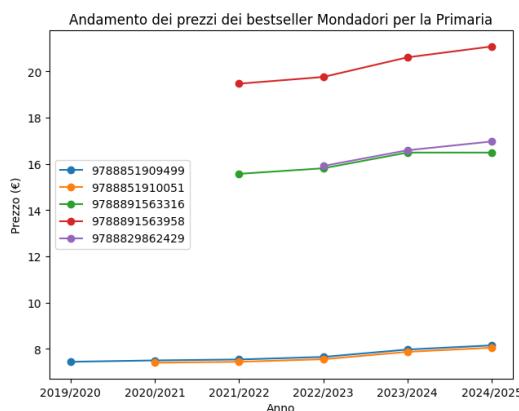
<sup>122</sup> Doc. 83, Contributo volontario della Guardia di Finanza all'indagine conoscitiva, 5 febbraio 2025.

propriamente concentrata sulle produzioni destinate alla scuola secondaria, che sono a prezzo libero, mentre l'andamento dei prezzi per i libri destinati alla scuola primaria è fortemente condizionato dai limiti massimi fissati su base amministrativa.

**159.** Stabilite tali premesse, si riportano qui di seguito le rappresentazioni grafiche dell'andamento dei prezzi effettivi per ciascuna delle opere prese in considerazione – comprensive dell'incremento percentuale (“+%”) sia rispetto all'intero periodo disponibile che come media annuale – distinte per gruppi editoriali.

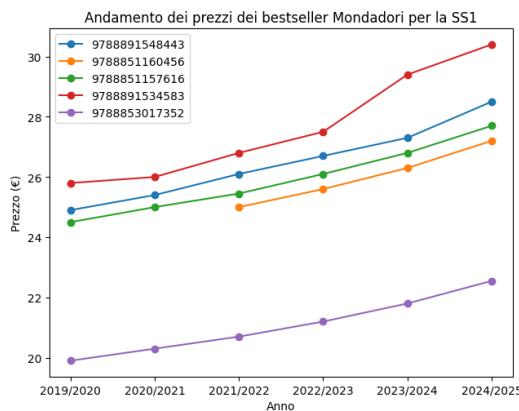
**160.** Per il gruppo Mondadori:

Grafici 23-25: *Andamento dei prezzi dei primi cinque bestseller Gruppo Mondadori (SP+SS1+SS2)*



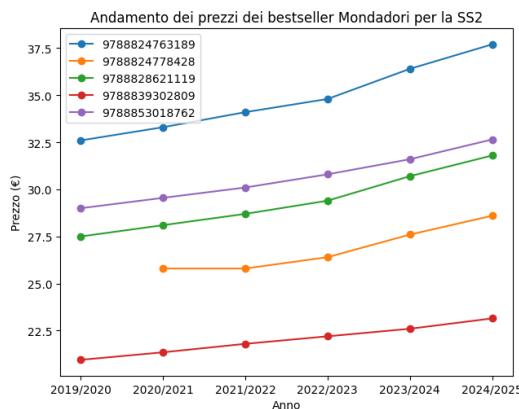
Libro	tot. var. % 2019-24	media var. % anno
1	9,5	1,9
2 (2020-24)	8,8	2,2
3 (2021-24)	5,9	1,9
4 (2021-24)	8,2	2,7
5 (2022-24)	6,6	3,3

**[OMISSIONIS]**



Libro	tot. var. % 2019-24	media var. % anno
1	14,4	2,9
2 (2021-24)	8,8	2,9
3	13	2,6
4	17,8	3,6
5	13,3	2,7

**[OMISSIONIS]**



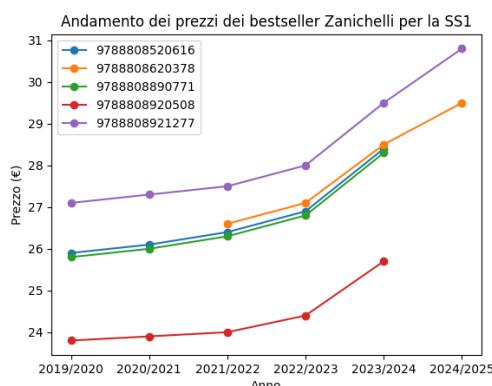
Libro	tot. var. % 2019-24	media var. % anno
1	15,6	3,1
2 (2020-24)	10,8	2,7
3	15,6	3,1
4	10,5	2,1
5	12,6	2,5

## [OMISSIONI]

Fonte: elaborazioni AGCM su dati di Mondadori (doc. 93)

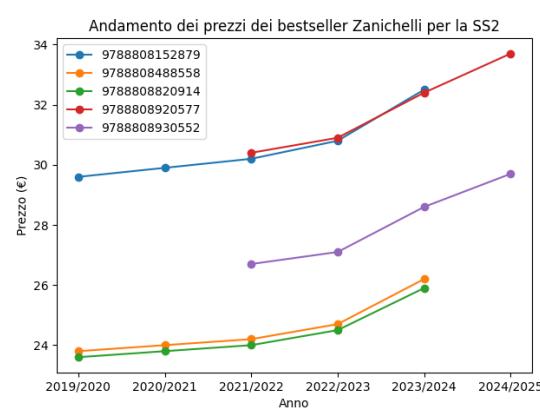
### 161. Per il gruppo Zanichelli:

Grafici 26-27: *Andamento dei prezzi dei primi cinque bestseller Gruppo Zanichelli (SS1+SS2)*



Libro	tot. var. % 2019-24	media var. % anno
1 (2019-23)	9,6	2,4
2 (2021-24)	10,9	3,6
3 (2019-23)	9,6	2,4
4 (2019-23)	7,9	2
5	13,6	2,7

## [OMISSIONI]



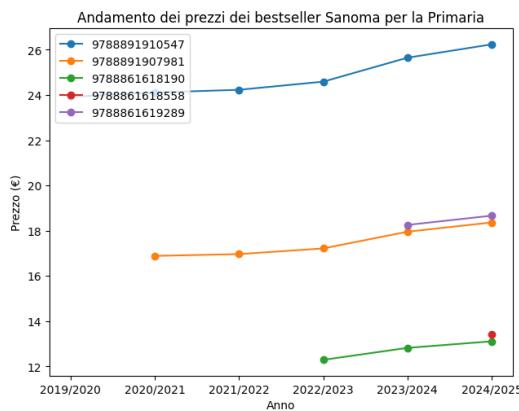
Libro	tot. var. % 2019-24	media var. % anno
1 (2019-23)	9,7	2,4
2 (2019-23)	10,0	2,5
3 (2019-23)	9,7	2,4
4 (2021-24)	10,8	3,6
5 (2021-24)	11,2	3,7

## [OMISSIONI]

Fonte: elaborazioni AGCM su dati di Zanichelli (doc. 95)

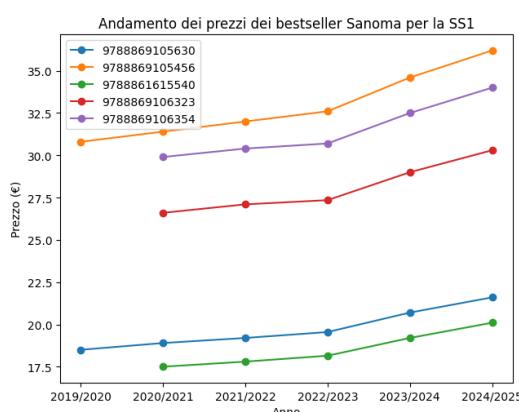
### 162. Per il gruppo Sanoma:

Grafici 28-30: *Andamento dei prezzi dei primi cinque bestseller Gruppo Sanoma (SP+SS1+SS2)*



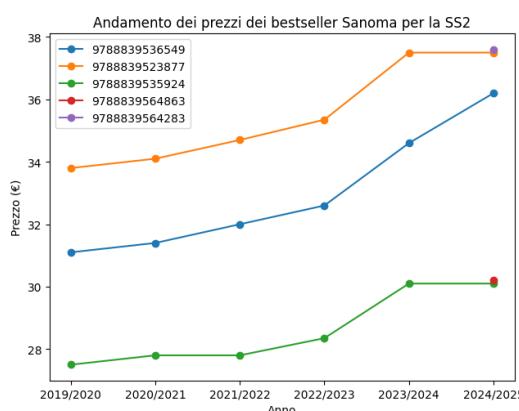
Libro	tot. var. % 2019-24	media var. % anno
1	9,6	1,9
2 (2020-24)	8,7	2,2
3 (2022-24)	6,7	3,3
4 (2024)	--	--
5 (2023-24)	2,2	2,2

## [OMISSIONI]



Libro	tot. var. % 2019-24	media var. % anno
1	16,7	3,3
2	17,5	3,5
3 (2020-24)	14,8	3,7
4 (2020-24)	13,9	3,5
5 (2020-24)	13,7	3,4

## [OMISSIONI]



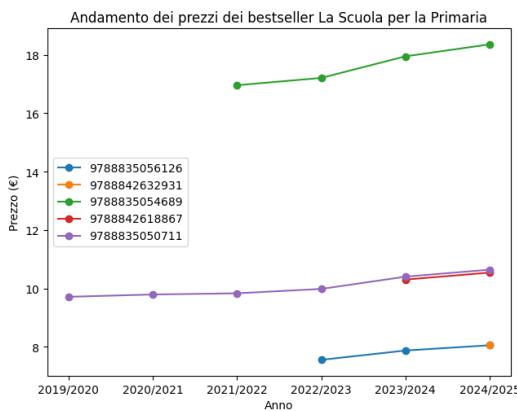
Libro	tot. var. % 2019-24	media var. % anno
1	16,4	3,3
2	10,9	2,2
3	9,4	1,9
4 (2024)	--	--
5 (2024)	--	--

## [OMISSIONI]

Fonte: elaborazioni AGCM su dati di Sanoma (doc. 92)

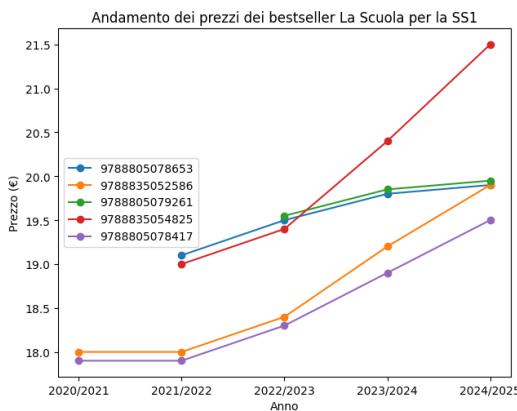
**163.** Per il gruppo LaScuola:

Grafici 31-33: Andamento dei prezzi dei primi cinque bestseller Gruppo LaScuola (SP+SS1+SS2)



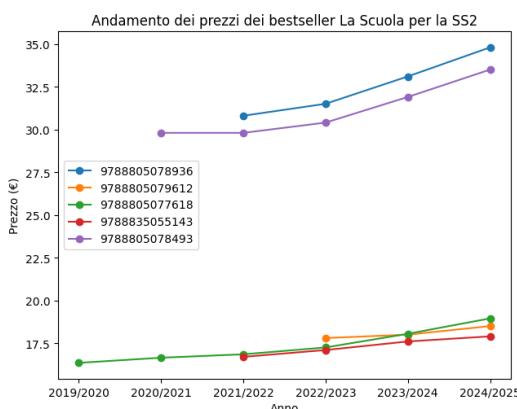
Libro	tot. var. % 2019-24	media var. % anno
1 (2022-24)	3,8	1,9
2 (2024)	--	--
3 (2021-24)	8,2	2,7
4 (2023-24)	2,3	2,3
5	9,5	1,9

## [OMISSIONI]



Libro	tot. var. % 2019-24	media var. % anno
1 (2021-24)	4,2	1,4
2 (2020-24)	10,5	2,6
3 (2022-24)	2,0	1,0
4 (2021-24)	13,1	4,3
5 (2020-24)	8,9	2,2

## [OMISSIONI]



Libro	tot. var. % 2019-24	media var. % anno
1 (2021-24)	12,9	4,3
2 (2022-24)	3,9	1,9
3	15,9	3,2
4 (2021-24)	7,2	2,4
5 (2020-24)	12,4	3,1

## [OMISSIONI]

Fonte: elaborazioni AGCM su dati di LaScuola (doc. 119)

**164.** Dal complesso dei dati sopra riportati si evince chiaramente come, nel periodo di osservazione (a.s. 2019/2020-2024/25), i prezzi dei *best-seller* dei principali editori nazionali abbiano avuto un andamento crescente, segnando incrementi perlopiù in linea con quello dell'inflazione. Nel caso di due libri riconducibili a Mondadori e Sanoma per SS1 si sono registrati aumenti complessivi di prezzo superiori all'inflazione reale (rispettivamente +17,8% e 17,5%, a fronte del 17,1% dell'inflazione reale).

**165.** Sul punto, nel corso dell'indagine è stato fatto presente che il settore è stato interessato da persistenti e consistenti rincari registrati rispetto a *input* energetici e produttivi nel periodo in esame. In particolare, una stima di parte ha indicato come il costo medio dell'*input* carta sia aumentato di oltre il 50% nell'ultimo quadriennio<sup>123</sup>. In questo contesto, l'AIE, nel suo più recente rapporto sullo stato dell'Editoria in Italia, ha evidenziato a partire dal 2023 un “*inevitabile trasferimento*” dei rincari dei costi di produzione sui prezzi di copertina<sup>124</sup>.

### **III.2.4 Variazioni di catalogo, novità e nuove edizioni**

**166.** Rispetto alle principali dinamiche osservabili nell'offerta espressa dall'editoria scolastica, nel periodo 2019-2023 si è registrata una forte diminuzione del numero di titoli pubblicati, col passaggio da 4.534 a 3.404 opere destinate all'adozione nelle SP, SS1 e SS2 (-25%)<sup>125</sup>. Anche in questo caso si possono osservare gli effetti dirompenti dell'emergenza pandemica, posto che tra il 2019 e 2021 gli editori scolastici hanno complessivamente dismesso oltre un migliaio di titoli, senza che nel periodo successivo tale diminuzione sia poi stata riassorbita.

**167.** Un confronto dei dati dell'editoria scolastica con quelli dell'intero settore editoriale si mostra analiticamente interessante: al contrario di quanto osservato per i libri di testo, infatti, all'incremento di fatturato – da 3.111 a 3.439 milioni di euro tra il 2020 e il 2023 (+10%) – è corrisposto un notevole aumento del numero di titoli pubblicati, passati da 73.675 a 85.192 (+16%)<sup>126</sup>. L'impressione, pertanto, è che nel corso della stagione pandemica sia maturato un riassestamento specifico del comparto scolastico, con risultati economici più contenuti rispetto all'intero settore editoriale (+3,4%) ma comunque positivi, nel perseguitamento di una marginalità crescente per singoli titoli vista la forte diminuzione del loro numero.

**168.** Nel novero delle opere disponibili sul mercato editoriale scolastico, una distinzione rilevante da tenere presente è quella tra edizioni rimaste immutate da un anno all'altro, nuove edizioni e novità. In generale, le produzioni dell'editoria scolastica

---

<sup>123</sup> Doc. 21, contributo di Sanoma, cit., p. 2. Secondo la più recente nota congiunturale della principale associazione di rappresentanza dell'attività cartaria nazionale, “*Il ritorno di un quadro previsivo prevalentemente pessimistico che si accentua con riferimento alle attese sul terzo trimestre 2024 riflette le preoccupazioni delle cartiere per il complesso contesto economico-politico internazionale e nazionale, ma, soprattutto, per gli elevatissimi livelli raggiunti dalle quotazioni delle fibre vergini*” (cfr. Assocarta, *Nota congiunturale n. 2, anno 2024*, p. 1, <https://www.assocarta.it/it/documenti/category/5-dati-del-settore.html?download=446:nota-congiunturale-n-2-2024>).

<sup>124</sup> AIE, *Rapporto sullo stato dell'editoria in Italia 2024*, cit., pp. 22 e 66.

<sup>125</sup> AIE, *Rapporto sullo stato dell'editoria in Italia 2024*, cit., p. 89.

<sup>126</sup> AIE, *Rapporto sullo stato dell'editoria in Italia 2024*, cit., pp. 9-11.

sono incentrate su progetti editoriali solitamente di ampio respiro, è a dire con la previsione di una persistenza sul mercato alimentabile attraverso revisioni successive, in caso di auspicato successo del titolo, e, a seconda della materia di studio interessata, lo sviluppo di edizioni distinte a seconda dei percorsi scolastici di adozione.

**169.** Per “nuove edizioni”, come già anticipato, s’intendono tutte le pubblicazioni che riprendono un testo già a catalogo, di cui viene mantenuto invariato il titolo – mentre, per quanto riguarda l’autore originario, si possono verificare affiancamenti di nuovi autori o addirittura prosecutori – ma con l’aggiunta di diciture quali “nuova edizione” o “seconda/terza/x edizione”. “Novità”, dal canto loro, sono tutte le pubblicazioni con un titolo diverso rispetto a opere precedenti e che quindi, in linea di principio, non sostituiscono libri già esistenti, bensì costituiscono a tutti gli effetti un nuovo prodotto disponibile sul mercato<sup>127</sup>.

**170.** In entrambi i casi – novità e nuova edizione – al singolo volume corrisponde un nuovo codice di riferimento (*International Standard Book Number*, “ISBN”) disciplinato da un apposito standard ISO e composto da una sequenza numerica di 13 cifre usata convenzionalmente in tutto il mondo per la classificazione commerciale dei libri. Di fatto, un libro risulta del tutto sovrapponibile nei suoi contenuti e allestimenti grafici – pertanto, nella prospettiva della domanda, perfettamente sostituibile – solo quando tale codice sia il medesimo. Per rendere un’idea dell’ampiezza di ISBN riconducibili a una medesima opera editoriale, a fronte delle precipitate 3.404 opere scolastiche per l.a.s. 2024/25 l’AIE ha registrato 23.500 ISBN<sup>128</sup>.

**171.** Un medesimo progetto editoriale può infatti svilupparsi in una pluralità di nuove edizioni distinte, con differenziazioni di prodotto varie e più o meno sottili tra loro. Tale differenziazione può essere dovuta sia alla destinazione di versioni diverse di una stessa opera a distinte tipologie di scuole (es. per licei o istituti tecnici), sia a valutazioni da parte dell’editore dell’opportunità di aggiornamenti e variazioni di un titolo che resta destinato alla stessa tipologia di scuola.

---

<sup>127</sup> Secondo la rappresentazione offerta da un primario operatore del settore, “i nuovi prodotti possono configurarsi come opere totalmente nuove o come opere in nuova edizione. I primi, pur potendosi eventualmente avvalere anche del contributo di autori già pubblicati dalla casa editrice, sono costruiti su progetti didattici e su contenuti di nuova concezione oppure costituiscono un vero e proprio esordio in una determinata disciplina o in un determinato segmento di mercato; le nuove edizioni, invece, si collocano nel solco di una sostanziale continuità progettuale e contenutistica, accogliendo però – soprattutto nelle parti dedicate alle attività didattiche – significativi elementi di novità. In alcuni casi, le nuove edizioni possono spingersi fino a profonde rivisitazioni del progetto editoriale nel suo complesso, senza tuttavia smarrire le principali caratteristiche che ne determinano il posizionamento sul mercato (livello di complessità, di accessibilità linguistica, di selezione dei contenuti, ecc.” (doc. 23, contributo di Mondadori alla consultazione pubblica, 15 ottobre 2024, versione non confidenziale, p. 6).

<sup>128</sup> AIE, *Osservatorio AIE sul mondo della scuola*, cit. p. 10.

**172.** Sebbene le modifiche possano ricondursi al legittimo interesse editoriale all'innovazione di prodotto, volta a mantenerne l'appetibilità commerciale rispetto alle scelte adozionali di cui si devono convincere i collegi-docenti, e pertanto sia qui individuabile una positiva spinta pro-competitiva nel confronto tra imprese<sup>129</sup>, sono ricorrenti le considerazioni critiche nella pubblica opinione circa la possibilità di variazioni di tipo "opportunistico", motivate cioè da pratiche di obsolescenza programmata di prodotto, col mero intento d'impedire la possibilità di sostituire l'acquisto di libri nuovi con quello di copie usate della stessa opera disponibili sul mercato secondario<sup>130</sup>.

**173.** A questo riguardo, vari editori hanno affermato come siano propriamente i docenti – ovvero gli unici decisori responsabili, nell'ambito dei collegi-docenti, rispetto alle adozioni dei libri scolastici – a richiedere modifiche frequenti delle edizioni, in un'ottica di aggiornamento funzionale al migliore svolgimento delle attività didattiche<sup>131</sup>. Allo stesso tempo, è stato considerato come sostituzioni troppo ravvicinate dei prodotti sarebbero contrarie all'interesse economico delle imprese, visti i correlati aumenti di costi produttivi e gli elevati rischi di una "cannibalizzazione" dei ricavi attesi dalle vendite dell'edizione precedente<sup>132</sup>.

**174.** Ancora, è stato sottolineato che "*la tensione generata dal costo dei libri di testo in Italia affonda le radici non in una politica delle case editrici (che operano anch'esse in un mercato caratterizzato da un continuo incremento dei costi, a fronte di tetti massimi di prezzo bloccati dal Ministero), bensì nel fatto che, in Italia, il costo dell'istruzione non è*

---

<sup>129</sup> L'AIE ha fortemente rivendicato tale motivazione, rilevando che "*la nuova edizione di un libro di testo risponde alla normale condotta imprenditoriale, come avviene in tutti i settori, ed è garanzia di regolare concorrenza tra aziende. Il miglioramento della qualità e dei contenuti dei libri di testo oltre ad essere un vantaggio per l'utente, spesso avviene senza modifiche di prezzo, o, in alcuni casi, con una sua riduzione.*" (doc. 17, contributo di AIE cit., p. 42).

<sup>130</sup> Secondo quanto riportato nel contributo volontario di un editore, "*occorre tener conto che vi sono due principali modalità di acquisto: (a) il primo riguarda studenti-famiglie che acquistano libri nuovi, salvo ripiegare sull'usato se non trovano i libri nuovi, (b) il secondo riguarda studenti-famiglie che si rivolgono in prima istanza all'usato, salvo ripiegare sul nuovo se non trovano il libro che cercano nell'usato. Il primo comportamento (a) è più diffuso a livello di secondaria di primo grado. Le nuove edizioni (al primo anno di pubblicazione) al pari delle (e insieme alle) novità assolute costituiscono la principale causa del ripiegamento sul nuovo di cui al secondo comportamento (b)*" (doc. 18, contributo alla consultazione pubblica di Zanichelli, 14 ottobre 2024, v. non confidenziale, p. 11).

<sup>131</sup> "[...] *le nuove edizioni sono solitamente sollecitate da richieste dei docenti, che spingono per avere contenuti sempre più aggiornati, esercizi rinnovati, migliorie dei contenuti che si ritengono necessarie sulla base delle precedenti esperienze d'uso, nonché, banalmente, aggiornamenti didattici volti ad assicurare l'attualità dei contenuti.*" (doc. 21, contributo di Sanoma alla consultazione pubblica, 15 ottobre 2024, p. 2).

<sup>132</sup> Ibidem.

*(se non in parte) sostenuto dallo Stato, come avviene in altri Paesi, nei quali, infatti, tali polemiche sulle nuove edizioni non esistono*<sup>133</sup>.

**175.** L'associazione di rappresentanza degli editori, dal canto suo, ha difeso la trasparenza del processo informativo nei confronti dei docenti<sup>134</sup>. Al fine di evitare il sospetto di variazioni poco rilevanti e opportunistiche di un'opera, l'AIE ha in particolare richiamato l'esistenza di un'apposita autodisciplina, vincolante per tutte le imprese associate. Il riferimento è al *Codice di autoregolamentazione del settore editoriale educativo*, adottato nel 2000 e aggiornato nel 2010 ("Codice AIE"), il quale prevede che, per potersi legittimamente parlare di nuova edizione, questa debba presentare una percentuale ben definita di contenuti nuovi o comunque diversi rispetto all'edizione precedente<sup>135</sup>.

**176.** Nello specifico, secondo l'art. 25 del Codice AIE, *"la nuova edizione di un libro deve caratterizzarsi per sostanziali aggiornamenti scientifici o didattici e comunque deve differire dalla precedente per almeno il 20% dei contenuti"*. Resta salva la possibilità residuale di deroga a quanto previsto dal citato art. 25 in casi particolari di variazioni normative, fiscali, geopolitiche o prescrizioni ministeriali che impongano all'editore di aggiornare i contenuti dell'opera<sup>136</sup>.

**177.** In parallelo alla vigenza del citato principio di autodisciplina, AIE ha inoltre condiviso con i propri associati un progetto denominato "Libro in Chiaro", consistente nella messa a disposizione del pubblico da parte del singolo editore di una scheda tecnica relativa a una singola opera che consenta di comprenderne gli elementi di cui questa è composta, descrivendone gli aspetti qualitativi e quantitativi. All'iniziativa, che è su base volontaria, si associa l'utilizzabilità di un apposito marchio omonimo apponibile sui propri volumi dagli editori aderenti<sup>137</sup>.

---

<sup>133</sup> Idem, p. 3.

<sup>134</sup> *"La pubblicazione di una nuova edizione, peraltro, avviene con una informazione trasparente da parte delle case editrici. Le case editrici, infatti, informano per tempo i docenti tramite le proprie organizzazioni commerciali dei cambiamenti intervenuti, in modo che ogni docente possa decidere se confermare o cambiare la scelta adozionale. Si ricorda che è l'insegnante che sceglie quello che ritiene essere lo strumento più adatto alle proprie esigenze didattiche, alla tipologia della classe e agli obiettivi del piano dell'offerta formativa."* (doc. 17, contributo di AIE cit., p. 42).

<sup>135</sup> Cfr. <https://www.aie.it/LinkClick.aspx?fileticket=l-0y4P0zLNw%3D&tabid=4022&portalid=38&mid=10479>.

<sup>136</sup> Tale deroga è stata espressamente richiamata nel doc. 92, risposta di Sanoma a richiesta di informazioni, 4 marzo 2025, p. 1.

<sup>137</sup> Cfr. <https://www.libroinclaro.it/index.html>.

*Incidenza percentuale di nuove edizioni e novità sui principali cataloghi*

**178.** Con riserva di tornare sulla disposizione del Codice AIE appena citata (*infra*, §§ 323 ss. e sezione VI.3), qui di seguito viene dato atto delle variazioni osservate nei cataloghi dei principali editori a partire dall'a.s. 2014/15 fino all'a.s. 2024/25, distinte per cicli scolastici, con ulteriori elementi di considerazione tratti da dichiarazioni spontanee delle principali imprese o richieste di informazioni indirizzate alle stesse. Al riguardo, sono peraltro necessarie alcune premesse generali di analisi.

**179.** Con riferimento alla SP, si ricorda come si tratti di un mercato a prezzi amministrati e con un rinnovo annuo dell'intera disponibilità di libri per la popolazione studentesca tramite acquisto pubblico: pertanto, condotte opportunistiche di ostacolo alla sostituibilità tra prodotti nuovi e usati non trovano giustificazione razionale, e la riscontrata elevata frequenza di novità e nuove edizioni rispetto al numero complessivo di libri disponibili sul mercato (comunque molto inferiore se confrontato con i cataloghi per la SS1 e SS2) parrebbe piuttosto da ricondursi a un effettivo confronto competitivo per la conquista delle adozioni decise dai collegi-docenti.

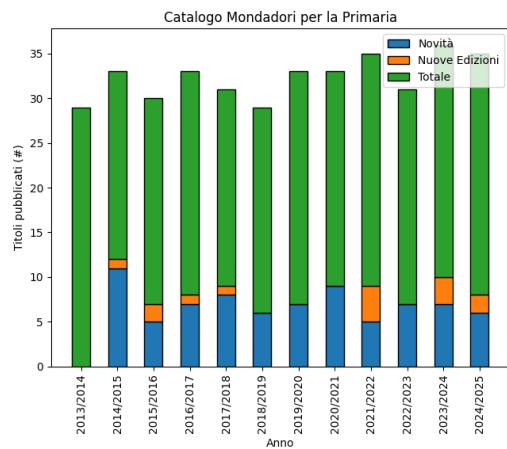
**180.** Quanto a SS1 e SS2, ovvero i segmenti dove la questione della sostituibilità o meno di libri tra nuovo e usato viene comunemente percepita come rilevante in ragione dell'interesse diretto degli acquirenti a ricorrere possibilmente al mercato secondario, si segnala come percentuali di nuove edizioni e novità più elevate della media siano state riscontrate solo in corrispondenza dell'a.s. 2014/15, quando la Riforma e l'abrogazione del preesistente limite delle nuove adozioni hanno comportato un significativo rinnovo dei cataloghi.

**181.** Con riferimento a Mondadori, è stato fatto presente dai suoi rappresentanti che l'anzianità media ponderata del portafoglio adozionale corrisponderebbe a circa 4 anni<sup>138</sup>, considerando tale media un indice di ragionevole persistenza del proprio catalogo scolastico e dunque, *a contrario*, dell'inesistenza di condotte volte a impedire artificiosamente la sostituibilità nuovo/usato. Dagli istogrammi qui di seguito riportati emerge come la percentuale di novità e nuove edizioni nelle produzioni destinate a SS1 e SS2 sia nel suo complesso vicina al 10% del totale del catalogo, spesso risultando inferiore a tale soglia.

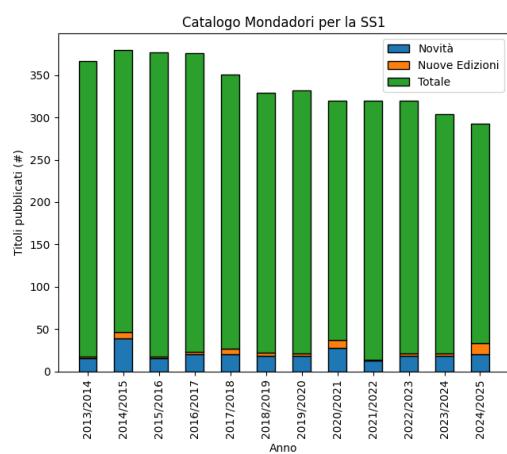
Grafici 34-36: *Composizione catalogo Gruppo Mondadori (SP+SS1+SS2)*

---

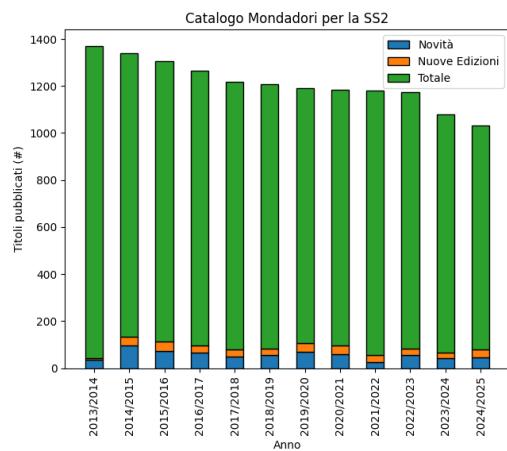
<sup>138</sup> Doc. 23, contributo di Mondadori alla consultazione pubblica, cit., p. 8.



SP a.s.	Novità (N)	nuova ed. (NE)	totale catalogo	% N+NE
2013/14	[0-10]	[0-10]	[20-30]	[0-10%]
2014/15	[10-20]	[0-10]	[30-40]	[30-40%]
2015/16	[0-10]	[0-10]	[30-40]	[20-30%]
2016/17	[0-10]	[0-10]	[30-40]	[20-30%]
2017/18	[0-10]	[0-10]	[30-40]	[20-30%]
2018/19	[0-10]	[0-10]	[20-30]	[20-30%]
2019/20	[0-10]	[0-10]	[30-40]	[20-30%]
2020/21	[0-10]	[0-10]	[30-40]	[20-30%]
2021/22	[0-10]	[0-10]	[30-40]	[20-30%]
2022/23	[0-10]	[0-10]	[30-40]	[20-30%]
2023/24	[0-10]	[0-10]	[30-40]	[20-30%]
2024/25	[0-10]	[0-10]	[30-40]	[20-30%]



SS1 a.s.	Novità (N)	nuova ed. (NE)	totale catalogo	% N+NE
2013/14	[10-20]	[0-10]	[300-400]	[0-10%]
2014/15	[30-40]	[0-10]	[300-400]	[10-20%]
2015/16	[10-20]	[0-10]	[300-400]	[0-10%]
2016/17	[20-30]	[0-10]	[300-400]	[0-10%]
2017/18	[20-30]	[0-10]	[300-400]	[0-10%]
2018/19	[10-20]	[0-10]	[300-400]	[0-10%]
2019/20	[10-20]	[0-10]	[300-400]	[0-10%]
2020/21	[20-30]	[0-10]	[300-400]	[10-20%]
2021/22	[10-20]	[0-10]	[300-400]	[0-10%]
2022/23	[10-20]	[0-10]	[300-400]	[0-10%]
2023/24	[10-20]	[0-10]	[300-400]	[0-10%]
2024/25	[20-30]	[10-20]	[200-300]	[10-20%]



SS2 a.s.	Novità (N)	nuova ed. (NE)	totale catalogo	% N+NE
2013/14	[30-40]	[0-10]	[1.000-1.500]	[0-10%]
2014/15	[90-100]	[40-50]	[1.000-1.500]	[10-20%]
2015/16	[70-80]	[40-50]	[1.000-1.500]	[0-10%]
2016/17	[60-70]	[20-30]	[1.000-1.500]	[0-10%]
2017/18	[40-50]	[30-40]	[1.000-1.500]	[0-10%]
2018/19	[50-60]	[20-30]	[1.000-1.500]	[0-10%]
2019/20	[70-80]	[30-40]	[1.000-1.500]	[0-10%]
2020/21	[60-70]	[30-40]	[1.000-1.500]	[0-10%]
2021/22	[20-30]	[20-30]	[1.000-1.500]	[0-10%]
2022/23	[50-60]	[20-30]	[1.000-1.500]	[0-10%]
2023/24	[40-50]	[20-30]	[1.000-1.500]	[0-10%]

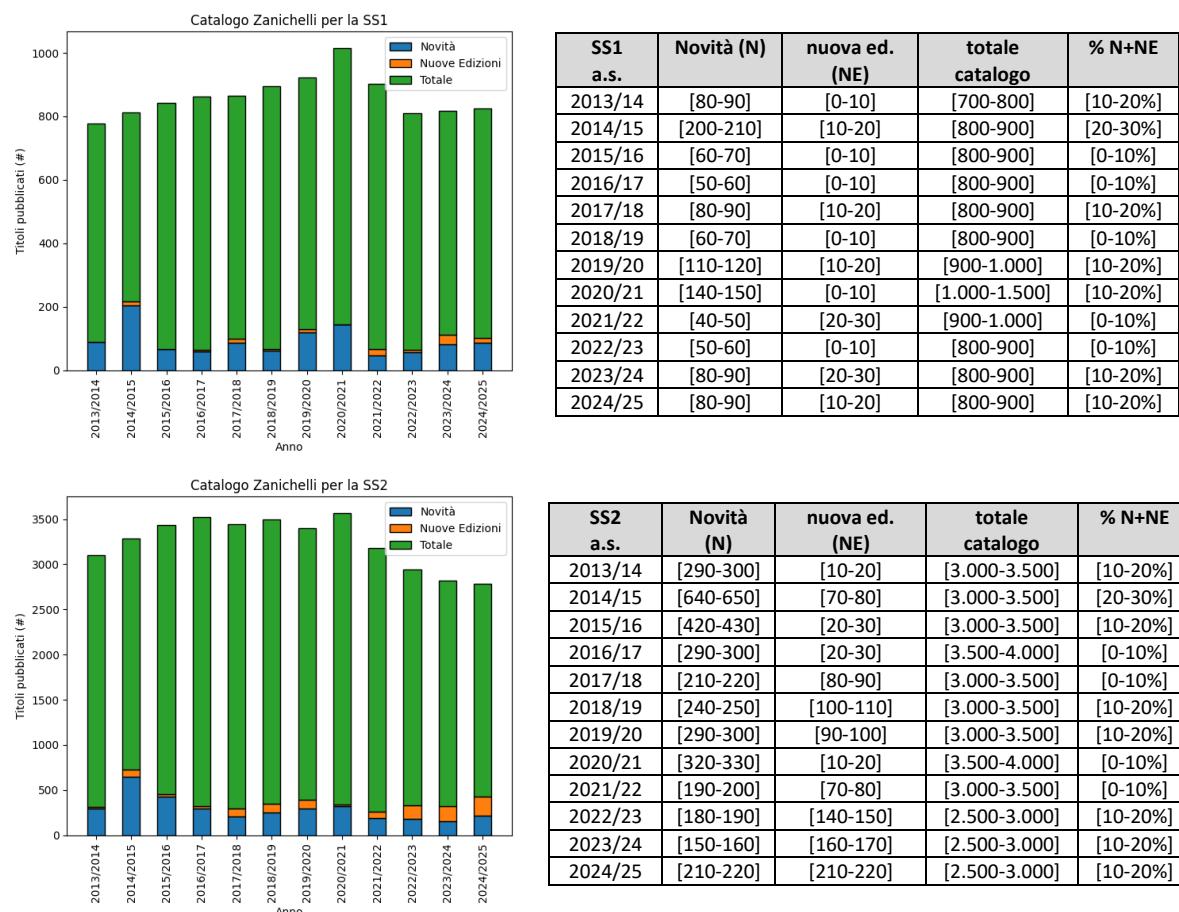
Fonte: elaborazioni AGCM su dati Mondadori (doc. 116 e 120)

**182.** Con riferimento a Zanichelli, l'impresa ha sostenuto la sua specifica attenzione nell'attenersi al limite del 20% di modifiche delle edizioni di cui all'art. 25 del Codice AIE, approntando per ogni opera appositi documenti informativi rivolti sia agli acquirenti che a coloro che già dispongono del titolo<sup>139</sup>. Con riferimento all'incidenza di novità e nuove edizioni sul catalogo complessivo, l'analisi condotta sui segmenti SS1 e

<sup>139</sup> [...] con riferimento alle nuove edizioni Zanichelli si è sempre attenuta a un rispetto trasparente e verificabile del sopra citato limite del 20% stabilito dal Codice AIE, come dimostrato dal dettaglio per ciascun libro della scheda di riferimento 'Libro In Chiaro' e di quella denominata 'Posso usare i libri che ho già in casa? Nuove edizioni e affiancamenti' (doc. 88, verbale di audizione Zanichelli, cit., p. 2).

SS2 (gli unici in cui Zanichelli risulta presente) restituisce percentuali solitamente comprese tra il 7% e il 15%.

Grafici 37-38: *Composizione catalogo Gruppo Zanichelli (S1+SS2)*

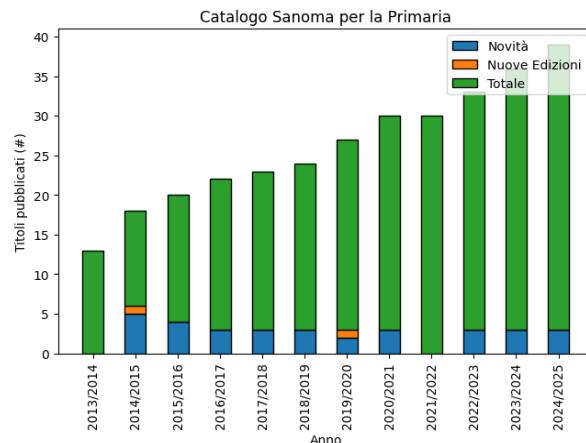


Fonte: elaborazioni AGCM su dati Zanichelli (doc. 95)

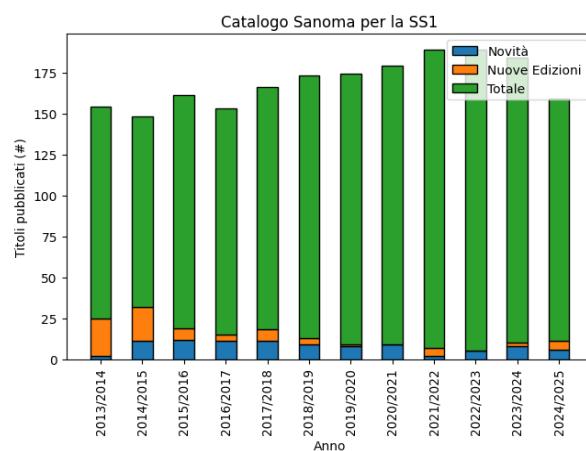
**183.** Per quanto attiene a Sanoma, secondo quanto dichiarato dall'impresa le nuove edizioni di un'opera scolastica non vengono sviluppate prima di 3/5 anni dall'uscita della versione precedente, salve specifiche eccezioni legate a materie soggette a forti tassi di aggiornamento, quali geografia o diritto; peraltro, le nuove edizioni si affiancherebbero molto frequentemente nel catalogo per almeno un anno alle precedenti, lasciando di conseguenza ai colleghi-docenti la possibilità di adottare l'una o l'altra<sup>140</sup>. Rispetto al catalogo dei diversi cicli, l'incidenza percentuale di novità e nuove edizioni risulta ormai da diversi a.s. ampiamente inferiore al 10%:

Grafici 39-41: *Composizione catalogo Gruppo Sanoma (SP+SS1+SS2)*

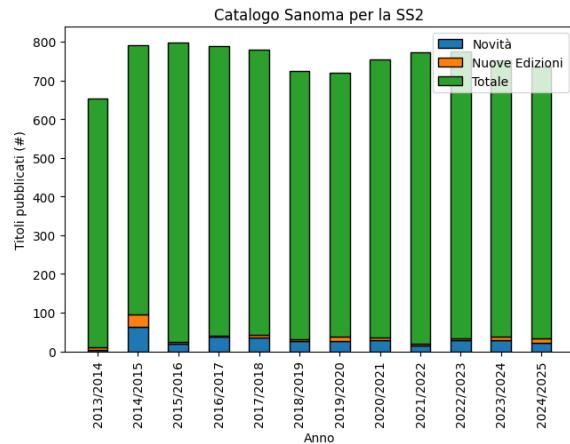
<sup>140</sup> Doc. 21, contributo di Sanoma, cit., p. 3.



SP a.s.	Novità (N)	nuova ed. (NE)	totale catalogo	% N+NE
2013/14	[0-10]	[0-10]	[10-20]	[0-10%]
2014/15	[0-10]	[0-10]	[10-20]	[30-40%]
2015/16	[0-10]	[0-10]	[20-30]	[20-30%]
2016/17	[0-10]	[0-10]	[20-30]	[10-20%]
2017/18	[0-10]	[0-10]	[20-30]	[10-20%]
2018/19	[0-10]	[0-10]	[20-30]	[10-20%]
2019/20	[0-10]	[0-10]	[20-30]	[10-20%]
2020/21	[0-10]	[0-10]	[30-40]	[10-20%]
2021/22	[0-10]	[0-10]	[30-40]	[0-10%]
2022/23	[0-10]	[0-10]	[30-40]	[0-10%]
2023/24	[0-10]	[0-10]	[30-40]	[0-10%]
2024/25	[0-10]	[0-10]	[30-40]	[0-10%]



SS1 a.s.	Novità (N)	nuova ed. (NE)	totale catalogo	% N+NE
2013/14	[0-10]	[20-30]	[100-200]	[10-20%]
2014/15	[10-20]	[20-30]	[100-200]	[20-30%]
2015/16	[10-20]	[0-10]	[100-200]	[10-20%]
2016/17	[10-20]	[0-10]	[100-200]	[10-20%]
2017/18	[10-20]	[0-10]	[100-200]	[10-20%]
2018/19	[0-10]	[0-10]	[100-200]	[0-10%]
2019/20	[0-10]	[0-10]	[100-200]	[0-10%]
2020/21	[0-10]	[0-10]	[100-200]	[0-10%]
2021/22	[0-10]	[0-10]	[100-200]	[0-10%]
2022/23	[0-10]	[0-10]	[100-200]	[0-10%]
2023/24	[0-10]	[0-10]	[100-200]	[0-10%]
2024/25	[0-10]	[0-10]	[100-200]	[0-10%]

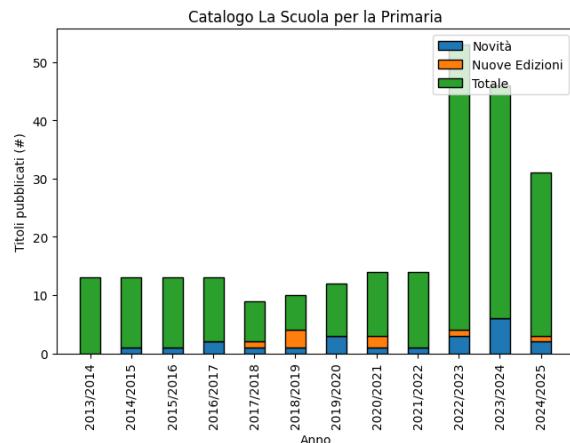


SS2 a.s.	Novità (N)	nuova ed. (NE)	totale catalogo	% N+NE
2013/14	[0-10]	[0-10]	[600-700]	[0-10%]
2014/15	[60-70]	[30-40]	[700-800]	[10-20%]
2015/16	[20-30]	[0-10]	[700-800]	[0-10%]
2016/17	[30-40]	[0-10]	[700-800]	[0-10%]
2017/18	[30-40]	[0-10]	[700-800]	[0-10%]
2018/19	[20-30]	[0-10]	[700-800]	[0-10%]
2019/20	[20-30]	[10-20]	[700-800]	[0-10%]
2020/21	[20-30]	[0-10]	[700-800]	[0-10%]
2021/22	[10-20]	[0-10]	[700-800]	[0-10%]
2022/23	[30-40]	[0-10]	[700-800]	[0-10%]
2023/24	[20-30]	[0-10]	[700-800]	[0-10%]
2024/25	[20-30]	[10-20]	[700-800]	[0-10%]

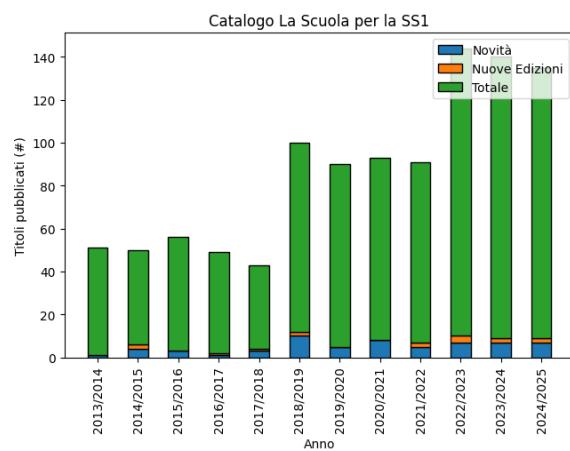
Fonte: elaborazioni AGCM su dati Sanoma (doc. 92)

**184.** Con riferimento a LaScuola, si riportano qui di seguito le relative elaborazioni, da cui si evince che anche per questo gruppo editoriale l'incidenza di novità e nuove edizioni sul totale del catalogo editoriale resta, in particolare nell'ultimo quinquennio, sempre inferiore al 10% in tutti i segmenti considerati, mentre i numeri più elevati ascrivibili negli anni precedenti al segmento SP vanno contestualizzati rispetto all'esiguità del catalogo al tempo esistente.

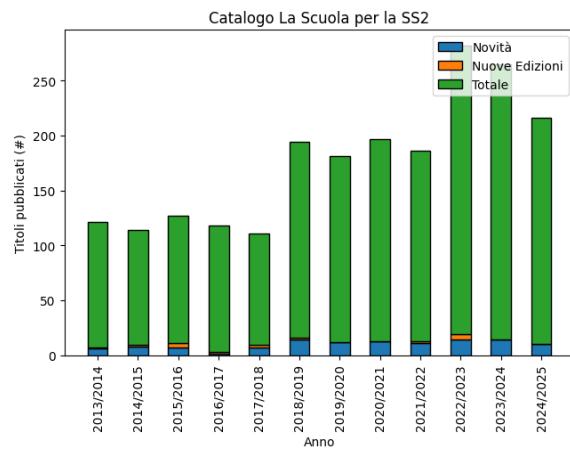
Grafici 42-44: Composizione catalogo Gruppo LaScuola (SP+SS1+SS2)



SP a.s.	Novità (N)	nuova ed. (NE)	totale catalogo	% N+NE
2013/14	[0-10]	[0-10]	[10-20]	[0-10%]
2014/15	[0-10]	[0-10]	[10-20]	[0-10%]
2015/16	[0-10]	[0-10]	[10-20]	[0-10%]
2016/17	[0-10]	[0-10]	[10-20]	[0-10%]
2017/18	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[20-30%]
2018/19	[0-10]	[0-10]	[10-20]	[40-50%]
2019/20	[0-10]	[0-10]	[10-20]	[20-30%]
2020/21	[0-10]	[0-10]	[10-20]	[20-30%]
2021/22	[0-10]	[0-10]	[10-20]	[0-10%]
2022/23	[0-10]	[0-10]	[50-60]	[0-10%]
2023/24	[0-10]	[0-10]	[40-50]	[10-20%]
2024/25	[0-10]	[0-10]	[30-40]	[0-10%]



SS1 a.s.	Novità (N)	nuova ed. (NE)	totale catalogo	% N+NE
2013/14	[0-10]	[0-10]	[50-60]	[0-10%]
2014/15	[0-10]	[0-10]	[50-60]	[10-20%]
2015/16	[0-10]	[0-10]	[50-60]	[0-10%]
2016/17	[0-10]	[0-10]	[40-50]	[0-10%]
2017/18	[0-10]	[0-10]	[40-50]	[0-10%]
2018/19	[10-20]	[0-10]	[100-200]	[10-20%]
2019/20	[0-10]	[0-10]	[90-100]	[0-10%]
2020/21	[0-10]	[0-10]	[90-100]	[0-10%]
2021/22	[0-10]	[0-10]	[90-100]	[0-10%]
2022/23	[0-10]	[0-10]	[100-200]	[0-10%]
2023/24	[0-10]	[0-10]	[100-200]	[0-10%]
2024/25	[0-10]	[0-10]	[100-200]	[0-10%]



SS2 a.s.	Novità (N)	nuova ed. (NE)	totale catalogo	% N+NE
2013/14	[0-10]	[0-10]	[100-200]	[0-10%]
2014/15	[0-10]	[0-10]	[100-200]	[0-10%]
2015/16	[0-10]	[0-10]	[100-200]	[0-10%]
2016/17	[0-10]	[0-10]	[100-200]	[0-10%]
2017/18	[0-10]	[0-10]	[100-200]	[0-10%]
2018/19	[10-20]	[0-10]	[100-200]	[0-10%]
2019/20	[10-20]	[0-10]	[100-200]	[0-10%]
2020/21	[10-20]	[0-10]	[100-200]	[0-10%]
2021/22	[10-20]	[0-10]	[100-200]	[0-10%]
2022/23	[10-20]	[0-10]	[200-300]	[0-10%]
2023/24	[10-20]	[0-10]	[200-300]	[0-10%]
2024/25	[10-20]	[0-10]	[200-300]	[0-10%]

Fonte: elaborazioni AGCM su dati LaScuola (doc. 119)

**185.** Nel complesso, dall'analisi delle produzioni dei principali editori scolastici operanti in Italia nel periodo compreso tra l.a.s. 2013/14 e 2024/25 si può concludere che l'incidenza di nuove edizioni e novità si avvicini mediamente al 10% dei rispettivi cataloghi. Secondo quanto rilevato da un editore, tale dato indurrebbe a considerare il settore di riferimento come non particolarmente innovativo<sup>141</sup>.

<sup>141</sup> Doc. 18, contributo alla consultazione pubblica di Zanichelli, cit., p. 12.

### **III.2.5 Assetti organizzativi e condizioni lavorative nell'editoria scolastica**

**186.** Nell'ambito dell'indagine si è altresì avuto modo di osservare in maniera più ravvicinata le attuali modalità operative dei principali operatori e le condizioni lavorative tipiche del settore. Da tale osservazione, avviata a partire da un contributo alla consultazione pubblica<sup>142</sup>, è emersa una transizione ormai molto avanzata da imprese operanti tramite risorse professionali interne a modelli organizzativi incentrati sull'*outsourcing* di gran parte dei processi editoriali.

**187.** Alle dirette dipendenze delle principali imprese, infatti, oltre alle responsabilità di programmazione e *marketing* rimangono principalmente competenze di progetto e coordinamento, svolte da soggetti (*publisher*) aventi per attività principale l'indirizzo e la gestione delle attività *freelance* volte a coprire sia le fasi redazionali dei testi che quelle di composizione e arricchimento grafici. Nella transizione sopra richiamata, accentuatisi dopo la Grande Recessione<sup>143</sup>, l'evoluzione tecnologica e la disponibilità diffusa di *software* sia di trattamento dei testi che di grafica hanno anche portato a una fusione – meglio, a una richiesta combinata – di competenze in precedenza mantenute distinte<sup>144</sup>.

**188.** Poste le modifiche all'organizzazione lavorativa appena richiamate, alcuni partecipanti alla consultazione pubblica hanno sollevato la questione della pervasività di condizioni contrattuali applicate al lavoro esternalizzato che paiono indice di un forte squilibrio negoziale tra datori e fornitori di lavoro. Nello specifico, sono state raccolte testimonianze da cui emerge la ricorrenza di compensi in base a *royalties* (nel caso degli autori) e *forfait* (per grafici, illustratori, redattori/”redautori”) che non sembrano in linea con le disposizioni in tema di remunerazione adeguata previste dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 177, e condizioni generali che non prevedono mai una specifica del numero massimo di “rilavorazioni”, potendosi così di nuovo determinare un'inadeguatezza della remunerazione originariamente pattuita<sup>145</sup>.

---

<sup>142</sup> Doc. 13, contributo alla consultazione pubblica di ACTA-Redacta, 10 ottobre 2024.

<sup>143</sup> “[...] a seguito della crisi economica esplosa intorno al 2008, si è assistito a un crescente deteriorarsi delle condizioni di lavoro. Nelle attività editoriali, a partire da quelle legate alla stampa periodica, si è assistito a una continua, forte compressione dei costi delle aziende, oltre a uno spostamento di risorse economiche e di personale su attività per così dire collaterali, quali, nel caso dell'editoria scolastica, la formazione per docenti. Da un lato tutto questo ha portato allo smantellamento sempre più ampio delle redazioni interne, dall'altro ha fatto aumentare i carichi di lavoro e diminuire i guadagni per i freelance. La pandemia, in questo contesto già critico, ha funzionato da acceleratore di processi di esternalizzazione basati sul lavoro da casa” (doc. 98, verbale di audizione ACTA, cit., pp. 2-3).

<sup>144</sup> “Il risultato di questi processi (accorpamento mansioni sugli interni; aumento esternalizzazioni) è una progressiva ‘disorganizzazione del lavoro’ i cui effetti (frequenti rilavorazioni, consegne in perenne urgenza etc.) contribuiscono ad aumentare l’intensità del lavoro, a ridurre le possibilità di pianificare il lavoro e quindi di conciliare lavoro e vita privata” (idem, p. 3).

<sup>145</sup> Cfr. doc. 13, cit., pp. 4 ss.; doc. 97, comunicazione di ACTA e documentazione allegata; doc. 98, verbale di audizione ACTA, cit., p. 5.

**189.** Una caratteristica del settore, per quanto attiene alle dinamiche di negoziazione salariale e più in generale delle condizioni di lavoro, è che, a fronte dell'esternalizzazione di gran parte delle attività di sviluppo di un libro scolastico, i lavoratori autonomi individuali non hanno sin qui avuto rappresentanze di tipo collettivo. Ciò è stato attribuito alle incertezze a lungo esistenti quanto alla compatibilità di simili rappresentanze col diritto della concorrenza, tenuto conto della qualificabilità di ciascun lavoratore come singola impresa<sup>146</sup>.

**190.** A questo proposito, va segnalato come di recente la Commissione UE sia intervenuta con una Comunicazione recante i propri orientamenti, nella quale, dopo un richiamo ai principi stabiliti su base giurisprudenziale circa l'inapplicabilità della normativa antitrust alla contrattazione collettiva tra parti sociali, e riconosciuta “*la discrezionalità degli Stati membri nel determinare i canali di rappresentanza collettiva dei lavoratori autonomi*”, ha esplicitato che “*non interverrà contro accordi collettivi stipulati da lavoratori autonomi individuali che si trovano in una posizione di squilibrio di potere contrattuale rispetto alla loro controparte o alle loro controparti*”<sup>147</sup>.

### **III.2.6 Autoproduzioni scolastiche e OER**

**191.** Salvo l'assoluta prevalenza di adozioni scolastiche riguardanti i prodotti di editori professionali acquistabili attraverso i canali distributivi ordinari, esistono da tempo in Italia esperienze di auto-produzione delle risorse educative, inseribili nel più ampio scenario di sviluppo delle già citate OER, e di cui, in un'ottica di analisi della concorrenza nel settore e disponibilità di scelta per i consumatori, viene qui dato conto.

**192.** Tra le esperienze richiamabili in tal senso, spicca *Book in Progress* (“BIP”), una rete di oltre settanta istituti scolastici sparsi su tutto il territorio nazionale che si è dotata di apposite strutture organizzative e redazionali incentrate su docenti delle medesime scuole, per produrre e aggiornare libri di testo di tipo digitale adottabili dalle istituzioni partecipanti alla stessa rete. Tale modalità operativa ha sin qui consentito la produzione di circa sessanta volumi, attualmente disponibili per un ampio numero di materie di studio, con contenuti “validati” in maniera professionale e a costi molto

---

<sup>146</sup> Doc. 98, verbale di audizione ACTA, cit., p. 2.

<sup>147</sup> *Comunicazione della Commissione - Orientamenti sull'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione agli accordi collettivi concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi individuali*, C/2022/6846, in G.U. C 374 del 30 settembre 2022, pp. 2-13.

contenuti, secondo quanto riportato dai rappresentanti dell'iniziativa, vicini ai trenta euro per un'intera dotazione libraria annua<sup>148</sup>.

**193.** Quanto alle concrete modalità di fruizione di tali risorse, i rappresentanti della rete BIP hanno sottolineato come i libri siano rilasciati attraverso una piattaforma condivisa dalla rete, direttamente in regime di pubblico dominio e in formato pdf multimediale, al fine di evitare problemi di interoperabilità, contrasti con standard proprietari, limiti di tempo all'utilizzo dei contenuti da parte degli utenti<sup>149</sup>. Le adozioni di tali libri risultano in ogni caso tracciabili, dal momento che viene loro applicato un apposito codice di riferimento valido all'interno della Piattaforma MIM-AIE<sup>150</sup>.

**194.** Per quanto, allo stato, esperienze corrispondenti alla rete BIP siano rare a livello nazionale e di fatto prive di sostegni di tipo istituzionale sia dal lato pubblico che privato, è opportuno segnalare come all'estero siano invece esistenti e stabiliti ormai da tempo archivi dinamici di OER, spesso comprensivi di produzioni corrispondenti a veri e propri libri scolastici. Una recente ricerca ha censito almeno 24 *"high-quality OER directories"*, con un'attenzione specifica a *"OER textbooks"* impiegabili in scuole

---

<sup>148</sup> *"Sotto il profilo organizzativo, ogni scuola della rete per partecipare deve mettere a disposizione almeno due propri insegnanti di discipline diverse che, a titolo sostanzialmente gratuito, parteciperanno alla realizzazione e/o ai successivi adeguamenti di libri di testo adattabili nelle scuole associate. Per ogni materia esiste un comitato presieduto da un coordinatore con riunioni periodiche – almeno una volta all'anno in presenza, le altre volte online – in maniera tale da avere versioni aggiornate e riviste, se necessario, in tempo utile per le adozioni da parte dei collegi docenti e la disponibilità all'inizio dell'anno scolastico. Gli aggiornamenti variano a seconda dei casi e delle materie: nel 2023, per esempio, rispetto agli oltre sessanta volumi BIP attualmente esistenti ne sono stati modificati una quindicina. Quanto all'impaginazione, questa viene affidata a soggetti esterni che garantiscono la professionalità dei risultati e l'utilizzabilità, nel caso delle versioni digitali, su dispositivi diversi. Il ripensamento delle modalità tradizionali di sviluppo del libro di testo, con i contenuti affidati direttamente al corpo docenti, ha un impatto significativo sui costi dei prodotti, come dimostra il fatto che, per le famiglie degli studenti, il costo della dotazione complessiva annua dei libri adozionali nella versione digitale non supera i 30 euro. Quello dei costi, per quanto importante, secondo il rappresentante di BIP è tuttavia solo uno dei punti a favore del progetto, poiché per l'appunto quanto si è sempre perseguito è in primo luogo un diverso metodo d'insegnamento a partire da una diversa sinergia tra attività didattica e testi, come mostra il fatto che, in assoluta controtendenza rispetto alle adozioni nelle scuole esterne alla rete BIP, la versione digitale è ormai prevalente"* (doc. 52, verbale di audizione dei rappresentanti della rete-progetto Book In Progress, 28 novembre 2024, p. 2).

<sup>149</sup> *"Quanto al formato delle edizioni BIP, queste sono pensate per poter essere fruite su qualsiasi dispositivo digitale nella disponibilità di studenti e professori, dal tablet allo smartphone, con una struttura tipografica simile per tutti i libri delle diverse materie e condividendo la natura di pdf multimediale, dopo che da precedenti esperimenti con altri formati sono emersi problemi di compatibilità con alcuni standard proprietari (l'ePub, per esempio, si è mostrato molto adatto ai dispositivi Apple, meno agli Android) [...] Con riferimento, infine, al formato 'giuridico' delle edizioni BIP, la scelta è sempre stata quella del pubblico dominio senza neppure ricorrere a licenze di tipo creative commons, in maniera tale da evitare ogni possibile complicazione per la circolazione dei libri"* (idem, p. 3).

<sup>150</sup> Secondo quanto riportato dai rappresentanti di AIE, "[q]uanto ai libri autoprodotti, in assenza di ISBN – poiché non si tratta di prodotti commerciali – l'AIE si è fatta carico autonomamente di assegnare loro un apposito codice identificativo, unico per ogni opera, che consente così una loro gestione attraverso la piattaforma" (doc. 87, verbale di audizione AIE cit., p. 3).

primarie, secondarie e università, principalmente nel contesto statunitense<sup>151</sup>; con più specifico riferimento all’Europa, si possono segnalare una serie di piattaforme di tipo nazionale, quali Réseau Canopé (Francia), Procomún (Spagna), Wikiwijs/Kennisnet (Paesi Bassi), NDLA (Norvegia).

### **III.3 Distribuzione all’ingrosso e vendita al dettaglio**

**195.** Come già rilevato dall’Autorità<sup>152</sup>, l’organizzazione dell’attività di distribuzione di libri scolastici risulta condizionata dalle peculiarità della produzione editoriale di riferimento: la distribuzione all’ingrosso e al dettaglio è infatti concentrata nell’arco di poche settimane, tra fine agosto e prima metà di settembre, a valle delle adozioni e conseguenti organizzazioni produttive da parte degli editori volte a coprire il fabbisogno atteso all’avvio del nuovo a.s.<sup>153</sup>

**196.** Nella distribuzione intermedia si distinguono attività direttamente riconducibili agli editori – attraverso un’organizzazione propria o distributori specializzati che spesso sono anche promotori degli stessi editori – e grossisti. Quanto alla vendita al dettaglio, accanto alle tradizionali attività di librerie e cartolibrerie è cresciuta sensibilmente negli ultimi due decenni la presenza di GDO e grandi piattaforme commerciali operanti tramite *internet*.

**197.** Distributori e grossisti praticano condizioni commerciali differenziate, sia riguardo all’entità degli sconti rispetto ai prezzi di copertina – maggiore nel caso dei distributori – che alle condizioni di consegna, in particolare quanto a tempi, possibilità di stoccaggio e ritiro presso un magazzino. Librerie e cartolerie possono rifornirsi sia presso i distributori che presso i grossisti, secondo una scelta determinata dalla rilevanza delle rispettive attività.

**198.** Tendenzialmente, i dettaglianti di minore dimensione e con più limitate possibilità di scorta si rivolgono ai grossisti, in quanto questi possono mantenere in giacenza i libri di scolastica acquistati fino ai picchi di vendite e distribuzione al

---

<sup>151</sup> W. Walters, *Finding Free OER Textbooks Online: Untangling the Web*, in *Publications*, n. 12, 2024, pp. 1-22, <https://www.mdpi.com/2304-6775/12/4/32>.

<sup>152</sup> C12636 - *Emmelibri/D.M.B.*, cit., §14.

<sup>153</sup> Secondo quanto dichiarato dal principale editore nazionale, “*Una parte dei corsi venduti nell’anno è già a magazzino nel mese di gennaio, come stock residuo dagli anni precedenti. L’attività di stampa dell’anno si svolge tra aprile e maggio per tutte le ristampe di titoli a catalogo per i quali le previsioni di vendita sono già affidabili [...] e tra giugno e agosto per i titoli novità e per quegli altri titoli per i quali è necessario attendere i dati di risultato adozionali. Eventuali scostamenti fra previsioni effettuate dagli editori e andamento delle vendite registrati nei mesi estivi possono poi richiedere ristampe nei mesi di settembre e ottobre*”, ma in quest’ultimo caso si tratta di percentuali sostanzialmente trascurabili (doc. 23, contributo di Mondadori alla consultazione pubblica, cit., p. 9).

pubblico nel periodo agosto-settembre. Al contrario, i dettaglianti più strutturati hanno la possibilità di recarsi direttamente presso gli editori o i relativi distributori di zona, risparmiando in tal modo anche sui costi di spedizione e potendosi dotare di scorte in anticipo rispetto al periodo di picco delle vendite<sup>154</sup>. La GDO, dal canto suo, tende a rivolgersi a grossisti specializzati: l'Autorità ha già avuto modo di rilevare come la distribuzione all'ingrosso di libri alla GDO costituisca un ambito competitivo distinto<sup>155</sup>.

**199.** Con riferimento alla distribuzione curata dagli editori, dall'indagine è emersa la ricorrenza di modelli di logistica che, in alcuni casi almeno, hanno determinato inefficienze nelle consegne, riverberatesi sui consumatori finali. Il riferimento, in particolare, è all'uso di reti di *"drop point"* in cui confluiscono pacchi di libri in consegna, possibilmente anche appartenenti a imprese diverse dello stesso gruppo, a valle della raccolta degli ordini attraverso piattaforme *online*: il distributore finale – libraio o cartolibraio – deve quindi recarsi a tali punti, che possono essere distanti anche molti chilometri dalla propria sede, talvolta senza la certezza di trovare la merce attesa<sup>156</sup>.

**200.** Le inefficienze operative appena descritte sono effettivamente state oggetto, nel recente passato, di tensioni sia tra operatori lungo la filiera che rispetto ai consumatori finali, in particolare per quanto riguarda ritardi nelle consegne anche dopo l'avvio delle attività scolastiche<sup>157</sup>. Secondo quanto riportato da un primario gruppo editoriale, sono

---

<sup>154</sup> Secondo un'associazione di categoria, *"quando l'attenzione sia concentrata sui libri destinati alla scuola secondaria di primo e secondo grado, una distinzione preliminare da farsi [è] quella tra le attività di c.d. 'scolastica di servizio', con librerie che preparano scorte in vista dell'avvio dell'anno scolastico e poi vendono, dunque affrontano un'esposizione economica anche significativa, e le attività su prenotazione, le quali si limitano cioè ad assumere ed evadere ordini noti: a seconda di quale attività venga svolta, cambia l'interfaccia commerciale per le librerie, in quanto nel caso della scolastica di servizio gli acquisti avvengono direttamente presso gli editori e vengono evasi dal sistema logistico degli stessi, mentre nel caso delle prenotazioni sparse è normale che la libreria si rivolga alternativamente all'editore oppure ai grandi distributori all'ingrosso operanti sul territorio nazionale, ovvero sostanzialmente le imprese Centrolibri, TXT, Petrillo, Mantegna, oppure a dei grossisti locali con margini che di conseguenza sono ancora più compresi per la presenza di tali intermediari"* (doc. 50bis, verbale di audizione ALI, cit., pp. 2-3).

<sup>155</sup> Cfr. *C12636 - Emmelibri/D.M.B.*, cit., §19.

<sup>156</sup> La ricostruzione è ripresa dal doc. 50bis, verbale di audizione ALI, cit., p. 3. Similmente, un'altra associazione di rappresentanza ha lamentato *"modalità gestionali di ritiro della merce che da tempo creano problemi sia ai piccoli commercianti che ai consumatori. Con la sola eccezione virtuosa dell'editore Zanichelli, infatti, gli altri grandi editori stanno facendo ampio ricorso a una terziarizzazione della logistica basata su "drop point", cioè punti di ritiro aggregato della merce che costringono i titolari delle librerie e cartolibrerie a spostamenti continui e spesso a vuoto per recuperare i libri di testo da consegnare ai consumatori, con accumuli di ritardi e difficoltà operative, a partire dalla gestione dei pagamenti"* (doc. 50, verbale di audizione dei rappresentanti di SIL, 19 novembre 2024, p. 3). Sul tema dei *drop point* e la necessità di garantire da parte degli editori ai librai informazioni in tempo reale sulle giacenze, v. pure F. Formiga, *Il libro scolastico e la sua distribuzione tra costi, canali di vendita e servizi alle famiglie*, in AA.VV., *Guardando oltre i confini: partire dalla tradizione per costruire il futuro delle biblioteche: studi e testimonianze per i 70 anni di Mauro Guerrini*, Milano: Associazione Italiana Biblioteche, 2023, p. 133.

<sup>157</sup> Nel 2023, in particolare, l'accumularsi dei ritardi nelle consegne da parte di alcuni editori ha portato alcune associazioni di categoria ad adottare una nota congiunta di protesta: cfr. il comunicato stampa *ALI e Federcartolai su libri scolastici: continuano i ritardi nelle consegne*, 12 ottobre 2023, <https://www.libraitaliani.it/redazione/ali-e-federcartolai-su-libri-scolastici-continuano-i-ritardi-nelle-consegne/>.

state per questo approntate ampie revisioni dei rispettivi sistemi di logistica, da cui sono attesi miglioramenti sostanziali dei servizi<sup>158</sup>.

**201.** Se, al netto di tali modifiche recenti, la struttura dell'offerta nei servizi di distribuzione intermedia risulta piuttosto stabile, in quella al dettaglio si è assistito nel corso del tempo a variazioni significative nella presenza sul mercato dei diversi canali, e anche un'osservazione di breve periodo mostra aggiustamenti di rilievo. A tale fine, sono necessarie alcune indicazioni e definizioni preliminari.

**202.** Nelle attività al dettaglio, librerie e cartolibrerie rappresentano il canale tradizionale, tipicamente incentrato su esercizi di prossimità. Per quanto tracciare una distinzione tra le due tipologie di attività commerciali non sia agevole<sup>159</sup>, risulta perlomeno acclarato che le librerie si caratterizzano per la disponibilità di cataloghi ampi di libri, generalmente focalizzati sulla produzione di varia, in cui le edizioni scolastiche possono rientrare come una componente stagionale. Le cartolibrerie, dal canto loro, commercializzano soprattutto libri scolastici e, anche all'insegna di dirette sinergie di vendita durante l'avvio dell'a.s., corredi scolastici e materiali di cancelleria.

**203.** Nel complesso, dunque, si può dire che la rivendita in generale di libri – ma non necessariamente di quelli scolastici – rappresenta il *core business* delle librerie, mentre per le cartolibrerie è propriamente la rivendita di libri scolastici a risultare fondamentale, con effetti di traino sull'insieme delle attività commerciali<sup>160</sup>. Ancora, tra le librerie è più ricorrente la presenza di catene, alcune delle quali verticalmente integrate secondo forme diverse – frequente il *franchising* – con grandi editori attivi anche nel settore scolastico: è questo il caso di Mondadori, Giunti, Feltrinelli. Sempre tra le catene se ne distingue inoltre una, Il Libraccio, che proprio sul commercio di libri scolastici ha incentrato le proprie attività: si tratta, tuttavia, perlopiù di rivendita di libri usati, di cui si dirà meglio di seguito (*infra*, sezione III.4).

**204.** Quanto alla capillarità del canale tradizionale, secondo i più recenti dati disponibili (2023) operano in Italia 2.673 librerie e 1.499 cartolibrerie<sup>161</sup>: il numero si

---

<sup>158</sup> Doc. 86, verbale di audizione dei rappresentanti di Mondadori, 27 gennaio 2025, pp. 9-10.

<sup>159</sup> Cfr. AIE, *Rapporto sullo stato dell'editoria in Italia 2024*, cit., p. 94.

<sup>160</sup> “[...] i rappresentanti di SIL valutano nel 25% l'incidenza media complessiva dell'editoria scolastica sul fatturato annuo di una piccola libreria o cartolibreria, ma non va dimenticato il fondamentale effetto-traino delle vendite nel loro complesso: chi si reca presso l'esercizio commerciale per ritirare i libri di testo, infatti, compra più facilmente anche libri di varia, e, nel caso delle cartolibrerie, materiale di cancelleria e corredi scolastici. La consegna dei libri di testo nel periodo che precede l'inizio della scuola, inoltre, è un importante supporto alla fidelizzazione della clientela lungo il resto dell'anno.” (doc. 50, verbale di audizione SIL, cit., p. 3).

<sup>161</sup> AIE, *Rapporto sullo stato dell'editoria in Italia 2024*, cit., p. 94.

mostra stabile, addirittura in limitatissima crescita rispetto all'anno precedente per le librerie (+19 punti vendita), in decrescita invece per le cartolibrerie (-41 punti vendita). Si tratta di dati che, nel complesso, appaiono in linea con un tendenziale rinnovato apprezzamento del commercio di prossimità da parte dei consumatori, solo però quando sia maggiormente percepita una connotazione culturale dello stesso<sup>162</sup>.

**205.** Dai dati forniti dall'AIE emerge come nel quinquennio 2019-2023 il canale tradizionale della distribuzione al dettaglio di libri scolastici abbia fronteggiato, in particolare per i libri destinati alle classi di SS1 e SS2, una presenza consolidata di GDO e di grandi piattaforme generaliste di vendita, la cui pressione competitiva risulta tuttavia più di recente in diminuzione. Significativa si mostra anche la presenza di concessionari e grossisti, in particolare nel segmento SP, di cui non si può peraltro allo stato escludere una possibile riconducibilità alla GDO e, in misura probabilmente minore, al canale tradizionale.

**206.** Si segnala, inoltre, come nelle tabelle riportate qui di seguito, alla dicitura "altro", AIE abbia ricompreso le vendite a enti pubblici e privati, ovvero istituti scolastici che, in particolare per quanto riguarda le produzioni destinate alla SP, procedano ad acquisti diretti per far trovare i libri alla propria utenza studentesca sui banchi all'avvio delle attività scolastiche, talvolta secondo un modello di comodato d'uso volto a promuovere il riutilizzo delle pubblicazioni per anni successivi. Alla medesima voce sono pure riconducibili attività di rivendita operate da promotori editoriali, come tali di fatto equiparabili a concessionari o grossisti<sup>163</sup>.

Tabella 16: % Adozionale per canale di vendita – SP

SP					
canale	2019	2020	2021	2022	2023
librerie-cartol.	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]
GDO	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
online	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
concessionari	[25-30%]	[30-35%]	[30-35%]	[25-30%]	[10-15%]
grossisti	[15-20%]	[25-30%]	[25-30%]	[30-35%]	[25-30%]
altro	[25-30%]	[10-15%]	[10-15%]	[15-20%]	[35-40%]
<i>TOTALE</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>
SS1					
canale	2019	2020	2021	2022	2023
librerie-cartol.	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]
GDO	[30-35%]	[25-30%]	[25-30%]	[20-25%]	[20-25%]
online	[10-15%]	[10-15%]	[5-10%]	[10-15%]	[5-10%]
concessionari	[5-10%]	[0-5%]	[5-10%]	[0-5%]	[0-5%]
grossisti	[15-20%]	[20-25%]	[20-25%]	[25-30%]	[30-35%]
altro	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[10-15%]
<i>TOTALE</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>
SS2					
canale	2019	2020	2021	2022	2023
librerie-cartol.	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]

<sup>162</sup> È quanto sembra evincersi da un sondaggio condotto da AIE: *idem*, p. 46.

<sup>163</sup> Cfr. doc. 123, AIE, risposta a richiesta di informazioni, cit., p. 4.

GDO	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]
online	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[15-20%]
concessionari	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
grossisti	[15-20%]	[15-20%]	[20-25%]	[20-25%]	[25-30%]
altro	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
<b>TOTALE</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazioni AGCM su dati AIE (doc. 17)

**207.** Rispetto al canale *online*, l'impressione resa da vari osservatori nel corso dell'indagine è che, oltre a elementi contingenti che avrebbero indotto le principali piattaforme a rivedere le proprie strategie commerciali, quali l'aumento dei costi di imballaggi e spedizione, sarebbe venuto meno l'interesse a impiegare la rivendita di editoria scolastica quale mezzo per introdursi nel più generale mercato nazionale del commercio a distanza: ciò avrebbe portato all'abbandono dell'iniziale scontistica aggressiva, con un conseguente riorientamento della domanda sui canali tradizionali<sup>164</sup>.

**208.** Con riferimento alla GDO, è invece emersa chiara la percezione tra gli operatori che il rallentamento registrato nella distribuzione di libri scolastici sia da ricondursi all'introduzione di un limite agli sconti praticabili al pubblico, attualmente fissato nella misura massima del 15% sul prezzo di copertina (*supra*, § 93), oltre a un divieto d'impiego di buoni-sconto per l'acquisto di libri<sup>165</sup>. Tali limitazioni, dichiaratamente introdotte dal legislatore per tutelare la sostenibilità economica del canale tradizionale, hanno effettivamente disciplinato l'impiego da parte della GDO dei libri scolastici come "prodotti-civetta".

**209.** Nella prospettiva della GDO, infatti, la rivendita di libri scolastici rappresenta un'occasione di fidelizzazione commerciale dei clienti, da sfruttare per sostenere la vendita del resto dei propri prodotti<sup>166</sup>: per ottenere ciò, la leva dello sconto viene impiegata nella sua misura più ampia possibile, anche a costo di non ottenere guadagni diretti<sup>167</sup>. Per il canale tradizionale, al contrario, è propriamente la rivendita di libri a sostenere le attività da cui sono attesi i margini commerciali, con la conseguenza che

<sup>164</sup> Cfr. doc. 50, verbale di audizione SIL, cit., p. 5; doc. 50bis, verbale di audizione ALI, cit., p. 4; doc. 86, verbale di audizione Mondadori, p. 9; doc. 88, verbale di audizione Zanichelli, cit., p. 8.

<sup>165</sup> "Quanto alla GDO, la contrazione nelle rivendite al dettaglio è chiaramente riconducibile alla modifica normativa introdotta dalla legge n. 15/2020 che ha modificato la legge n. 128/2011 in materia di sconti librari, a valle della quale è ora impossibile per la GDO riconoscere buoni-sconto per l'acquisto di libri e quindi usare i prodotti dell'editoria scolastica, nel periodo di avvio delle scuole, come richiami per trainare il resto delle vendite" (doc. 88, verbale di audizione Zanichelli, cit., pp. 8-9).

<sup>166</sup> Secondo quanto dichiarato da uno dei grossisti di riferimento per la GDO, "il servizio di prenotazione dei libri di testo porta traffico nei punti vendita, fidelizzando le famiglie e generando acquisti anche di altre categorie merceologiche" (cfr. M. Mele, *La scolastica sullo scaffale*, in *Largo Consumo*, n. 3, 2024, p. 58).

<sup>167</sup> Secondo un'associazione di categoria del canale tradizionale, "librerie e cartolibrerie, che fanno della vendita dei libri il core business dell'attività, si trovano nell'impossibilità di competere con gli operatori della GdO che utilizzano la leva dello sconto nella forma massima del 15% consentito oggi dalla legge 15/2020 ben consapevoli di vendere il prodotto in perdita ma recuperando su altre merceologie (tecnica del loss leader)" (doc. 50bis, verbale di audizione ALI, cit., p. 3).

una percentuale prefissata di sconto massimo al pubblico garantisce una redditività minima a tali esercizi, per quanto evidentemente la variabile fondamentale resti nelle condizioni economiche riconosciute dagli editori.

### ***III.3.1 Definizioni di margini commerciali tra editori e rivenditori***

**210.** Secondo quanto rappresentato nel corso dell'indagine dalle principali associazioni di rappresentanza dei canali tradizionali di distribuzione al consumo dei libri scolastici, la redditività di librerie e cartolibrerie attesa dalla rivendita di tali prodotti risulta fortemente compressa dalle condizioni applicate dai fornitori, sulla base di uno squilibrio di forza contrattuale che impedirebbe di ottenere margini ragionevoli per i rivenditori, tipicamente atomizzati rispetto ai grandi gruppi editoriali che dominano il mercato nazionale.

**211.** A tale proposito, SIL ha sottolineato che gli sconti riconosciuti ai rivenditori si attesterebbero al massimo sulle medesime percentuali di sconto riconosciute dalla legge vigente (L. n. 15/2020) come praticabili ai consumatori finali (15%), così di fatto costringendo i cartolibrari e librai a rinunciare interamente ai propri margini per restare competitivi con le offerte tipiche della GDO<sup>168</sup>. Ancora, sarebbe pratica diffusa da parte degli editori richiedere onerose condizioni commerciali per l'ottenimento delle forniture, quali il pagamento immediato dei prodotti, fino alla richiesta di accensione di apposite fidejussioni<sup>169</sup>.

**212.** ALI, dal canto suo, ha distinto le condizioni economiche ottenibili da parte dei librai a seconda che i rifornimenti avvengano tramite grossisti, con una conseguente minore marginalità dovuta a tale intermediazione, oppure rivolgendosi direttamente agli editori, salvo lamentare come anche nel secondo caso le percentuali di sconto ottenibili sul prezzo di copertina siano da tempo molto basse – in ogni caso mai superiori al 20% – e pertanto destinate a essere erose quasi integralmente nel caso in cui, per tenere testa alla concorrenza della GDO, s'intendano offrire significative diminuzioni di prezzo alla clientela finale<sup>170</sup>.

---

<sup>168</sup> Doc. 50, verbale di audizione SIL, cit., p. 3.

<sup>169</sup> Ibidem.

<sup>170</sup> “[...] quand'anche la negoziazione avvenga direttamente con l'editore direttamente o attraverso la sua rete distributiva, la marginalità per le librerie “di servizio” è comunque molto bassa. Il margine per tutti gli operatori comprensivo di defiscalizzazione, spese rivalsa, porto e imballo, oscilla fra un netto del 13.5% e un max del 19% (20% in rari casi) a seconda delle dimensioni aziendali. Cosicché gli operatori, librerie e cartolibrerie, che fanno della vendita dei libri il core business dell'attività, si trovano nell'impossibilità di competere con gli operatori della GDO che utilizzano la leva dello sconto nella forma massima del 15% consentito oggi dalla legge 15/2020 ben consapevoli di vendere il prodotto in perdita ma recuperando su altre merceologie (tecnica del loss leader)” (Doc. 50bis, verbale di audizione ALI, cit., p. 3).

**213.** In una prospettiva più generale, ALI ha ricondotto l'esiguità dei margini ottenibili da parte dei librai all'impossibilità per gli stessi di negoziare in maniera collettiva nei confronti degli editori. Nello specifico, *“l'impossibilità di procedere a contrattazioni collettive viene opposta dagli editori sulla base di un'interpretazione molto rigorosa della decisione dell'Autorità nel caso I232, risalente all'ormai molto lontano 1996, quando nel ragionamento dell'Autorità l'esistenza di un accordo economico collettivo avrebbe limitato la possibilità di ottenere sconti maggiori dagli editori”*<sup>171</sup>. Sempre secondo ALI, al contrario, *“lo sconto contrattato collettivamente rappresentava un argine di tutela della marginalità della controparte più debole, che andrebbe ripristinato”*<sup>172</sup>.

**214.** Le associazioni di categoria hanno inoltre rimarcato come, da un lato, per altre attività legate all'editoria sia ricorrente e incontestata la stipula di accordi nazionali a tutela della controparte più debole, dall'altro, per alcune categorie di imprese, sia stato lo stesso legislatore a prevedere margini garantiti nella negoziazione con i fornitori di prodotti, sull'assunto di dover tutelare la sostenibilità economica di imprese in quanto ritenute presidi territoriali di valori costituzionalmente rilevanti.

**215.** Quanto al primo caso, SIL ha ricordato che la rivendita di quotidiani si basa sul riconoscimento di margini prefissati alle edicole nella misura del 18,70% sul prezzo di copertina dei quotidiani, oltre a margini ancora più elevati per altri prodotti, secondo un apposito *Accordo Nazionale sulla vendita dei quotidiani e periodici* stipulato tra la Federazione Italiana Editori Giornali e le principali associazioni di rappresentanza degli esercenti il 19 maggio 2005 e tuttora vigente<sup>173</sup>.

**216.** La filiera farmaceutica è stata invece richiamata quanto a margini di ricavo fissati direttamente per legge. Ai sensi dell'art. 1, comma 40, L. 23 dicembre 1996, n. 662, è previsto che sulla vendita di un farmaco sia riconosciuto un margine obbligatorio del 26,70% a favore delle farmacie, del 66,65% per l'industria produttrice e di un restante 6,65% per il distributore. Sempre le farmacie sono state di recente riconosciute presidi territoriali del sistema sanitario nazionale, e per questo, fatte salve le dovute distinzioni

---

<sup>171</sup> Idem, p. 5.

<sup>172</sup> Ibidem.

<sup>173</sup> L'accordo, una volta riconosciuta *“l'importanza della rete delle Rivendite esclusive, come terminale principale, imprescindibile e strategico del processo di diffusione dei prodotti editoriali”* (art. 3), stabilisce in maniera puntuale la remunerazione per le attività di vendita (art. 8), così come di seguito specificato: *“per i prodotti classificati alla lettera A) [prodotto immesso per la prima volta nel circuito distributivo]: 19% sulla base del prezzo defiscalizzato di cessione al pubblico; per i prodotti classificati alla lettera B) [Prodotto avviato alla vendita come supplemento autonomo]: 24% sulla base del prezzo defiscalizzato di cessione al pubblico; per i prodotti classificati alla lettera C) [Prodotto ridistribuito con proprio codice a barre e periodicità costituito da confezione di diversi numeri della stessa pubblicazione, oppure da una busta o da altro contenitore contenente pubblicazioni varie già immesse in precedenza nel circuito distributivo]: 29% sulla base del prezzo defiscalizzato di cessione al pubblico”*.

tra ambiti operativi, la novità normativa è stata ripresa, dalle rappresentanze di categoria audite, quale possibile modello di riferimento anche per librerie e cartolibrerie<sup>174</sup>.

### **III.4 Il mercato secondario di libri usati**

**217.** Come anticipato, la rivendita di libri usati interessa esclusivamente i segmenti dei prodotti destinati a SS1 e SS2, caratterizzati da una domanda che, per quanto ricorrono forme di sostegno economico pubblico, vede i costi in maniera preponderante a carico dei privati, che possono dunque ben essere interessati a ricorrere a canali alternativi di approvvigionamento della dotazione libraria per risparmiare sulle spese.

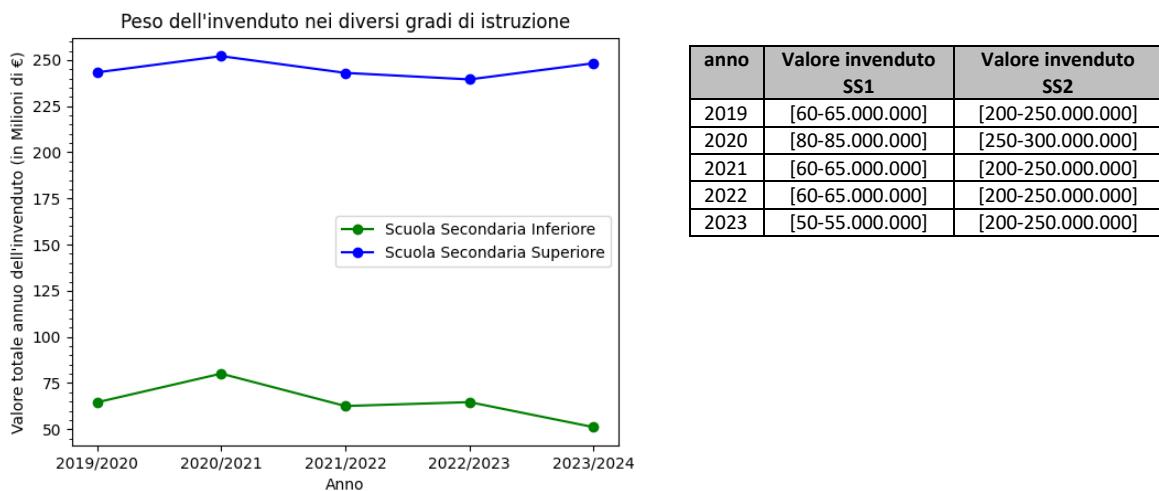
**218.** Nei precedenti interventi dell'Autorità il mercato dei libri scolastici usati non è mai stato oggetto di diretta considerazione, né esistono stime ufficiali in proposito, rese sostanzialmente impossibili dalla frammentarietà dei canali di vendita rilevanti. Nell'ambito della presente indagine, pertanto, si è mirato a sviluppare prime stime, in una prospettiva di analisi, da un lato, della pressione competitiva che il mercato secondario può esercitare sull'offerta di libri nuovi, dall'altro, delle possibili interazioni tra nuove edizioni e libri usati.

**219.** Punto di partenza per la considerazione del mercato dell'usato sono le grandezze complessive dei libri scolastici adottati in Italia secondo i dati ricavabili dalla piattaforma MIM/AIE, in combinazione ai dati di vendita noti all'AIE: infatti, sottraendo al valore teorico dell'adottato complessivo il valore del venduto effettivo di libri nuovi, si ottengono le dimensioni delle mancate vendite attese, tendenzialmente riconducibili al ricorso a libri usati. Per correttezza informativa, il dato va preso in considerazione con l'avvertenza che una percentuale di mancate vendite potrebbe essere riconducibile a fenomeni diversi dall'acquisto di libri usati, quali pratiche di comodato d'uso, o più semplicemente a un mancato acquisto in assoluto: in entrambi i casi, tuttavia, si tratta di fenomeni da ritenersi attualmente marginali e come tali poco significativi rispetto alle stime qui esposte.

---

<sup>174</sup> [...] non esiste allo stato una definizione normativa che valorizzi la funzione di presidio culturale degli esercizi commerciali specializzati nella vendita di libri, a differenza di quanto è stato invece previsto nel caso delle farmacie, che di recente, col D.M. 77/2022, hanno visto riconosciuto il loro ruolo di presidi sanitari di prossimità sul territorio. Fatte le dovute distinzioni con la materia sanitaria, appare chiaro come anche la presenza di librerie – tanto più quando indipendenti – in maniera diffusa sul territorio svolga una funzione fondamentale di avvio e accesso alla lettura, ponendosi in continuità con gli obiettivi culturali ed educativi della Repubblica e, nella fattispecie della distribuzione del testo scolastico, operando una preziosa funzione di distribuzione di strumenti per la formazione delle giovani generazioni.” (doc. 50, verbale di audizione SIL, cit., p. 2).

Grafico 45: Valore dell'invenduto rispetto all'adottato - a.s. 2019/20 – 2023/24



Fonte: AGCM, elaborazioni su dati AIE (doc. 76)

**220.** Nel concentrare l'attenzione sul più recente anno con dati disponibili, il 2023, l'incidenza dell'invenduto di libri scolastici rispetto al valore teorico dell'adottato complessivo è del tutto trascurabile per la SP, rilevante la SS1 in quanto corrispondente a circa [50-55] milioni di euro (pari a circa il [15-20]% del totale adozionale), molto significativa per la SS2, dove dall'esistenza di un mercato secondario derivano per gli editori mancati ricavi per circa [200-250] milioni di euro (pari a circa il [35-40]% del totale adozionale).

**221.** Ancora, quando analizzati su un periodo quinquennale a partire dal 2019, emergono come tendenze d'interesse la significativa contrazione riscontrata sull'invenduto della SS1 (-21%), e, di converso, un lieve incremento d'invenduto nella SS2 (+2%), tendenze da cui è ragionevole dedurre una forte riduzione della rivendita di libri usati della SS1 e una leggera crescita della rivendita di libri usati della SS2.

**222.** Posto che, in linea con quello riscontrato negli anni immediatamente precedenti, nel 2023 il valore complessivo dell'invenduto di libri adottati è corrisposto a circa 300 milioni di euro, va sottolineato come il valore effettivo del mercato secondario sia in ogni caso molto inferiore, in quanto la rivendita di un libro usato avviene sempre a una frazione del prezzo facciale di un libro nuovo.

**223.** Quanto all'ammontare di tale frazione, ai fini della presente indagine si accoglie la tesi dell'AIE, secondo cui *“si può stimare che il mercato secondario dell'usato valga la metà della differenza tra il valore dell'adottato e il valore del venduto di libri di testo nuovi, considerando che usualmente un libro di testo si acquista al 50% del prezzo del*

*nuovo*<sup>175</sup>. Sulla base di tali assunzioni, le dimensioni in valore del mercato dei libri usati per i cicli della scuola secondaria in Italia possono pertanto considerarsi corrispondenti a circa 150 milioni di euro l'anno.

**224.** La frammentarietà dei canali di rivendita è tipica del mercato dell'usato: se, infatti, a livello nazionale opera almeno una catena di librerie fisiche specializzata nel commercio di libri scolastici di seconda mano con un'attività di tipo stagionale<sup>176</sup>, la maggioranza delle transazioni avviene attraverso circuiti locali tipicamente informali, quali mercatini dell'usato o contatti diretti all'interno dei singoli istituti scolastici, pertanto spesso eludendo registrazioni e adempimenti fiscali che consentano di meglio quantificare le dimensioni del mercato.

**225.** Per quanto, dunque, non sia possibile sviluppare considerazioni più puntuali su dimensioni e andamento del mercato dei libri scolastici usati in Italia, i rappresentanti dell'editoria sono concordi circa una sostanziale stabilità dello stesso, con una tendenziale crescita determinata dallo sviluppo in corso di nuovi canali commerciali. Nello specifico, rilevano in tal senso le possibilità di rivendita *online* offerte da piattaforme specializzate legate a librerie, oppure generaliste ma concentrate su prodotti usati, tra cui i libri, col passaggio da una dimensione geografica locale a una nazionale<sup>177</sup>.

**226.** La rilevanza del mercato secondario, oltre a essere stata confermata da vari soggetti nel corso dell'indagine<sup>178</sup>, trova conferma anche in un documento finanziario del principale editore nazionale, che ha riportato una flessione nel fatturato *“soprattutto per effetto nella scuola secondaria (nella quale la quota di mercato si è mantenuta costante), di un maggior ricorso all'usato e quindi, di una riduzione delle copie vendute rispetto a quelle adottate”*<sup>179</sup>.

---

<sup>175</sup> Doc. 27, contributo di AIE alla consultazione pubblica, cit. p. 35.

<sup>176</sup> In una prospettiva di ricostruzione storica, cfr. l'articolo *La storia del Libraccio*, in Il Post, 21 ottobre 2015, <https://www.ilpost.it/2015/10/21/la-storia-del-libraccio/>.

<sup>177</sup> *“La crescita dell'usato è trainata da un mutare delle condizioni di vendita che, grazie alle piattaforme digitali, hanno trasformato il business dei rivenditori “usatisti”, facendo passare il mercato dell'usato da locale a nazionale: esemplare in tal senso è lo sviluppo del gruppo Il Libraccio, ma risulta che anche grandi piattaforme come Amazon generino vendite di libri usati, così come piattaforme disintermediate da librai, per esempio Subito.it.”* (doc. 88, verbale di audizione Zanichelli, cit., p. 4). Secondo un altro grande editore, *“Resta da meglio intendere, al riguardo, quale sarà la performance di nuove piattaforme emergenti specializzate nell'usato, quali Vinted e Wallapop, che potrebbero sostenere un ulteriore incremento delle vendite di libri usati, ma su cui al momento è troppo presto per esprimersi”* (doc. 86, verbale di audizione Mondadori, cit. p. 9).

<sup>178</sup> Doc. 85, verbale di audizione dei rappresentanti di Sanoma, 30 gennaio 2025, p. 4; doc. 86, verbale di audizione Mondadori, cit. p. 7; doc. 88, verbale di audizione Zanichelli, cit., p. 4.

<sup>179</sup> Gruppo Mondadori, Relazione finanziaria annuale 2024 cit., p. 36.

### III.5 La parascolastica

**227.** Contiguo e connesso al mercato dei libri scolastici, ma comunque distinto, il mercato della parascolastica è composto dai materiali aventi contenuti didattici che non sono però soggetti a scelte adozionali da parte dei colleghi-docenti: è il caso di dizionari, quaderni operativi, libri di compiti per le vacanze, libri per i test Invalsi (volti a valutare il livello di apprendimento in italiano e matematica di studenti di SP, SS1 e SS2), testi classici e di narrativa per edizioni scolastiche<sup>180</sup>.

**228.** Tale mercato è già stato oggetto di trattazione da parte dell'Autorità nell'ambito della valutazione di un'operazione di concentrazione<sup>181</sup> e nel suo complesso riproduce dinamiche competitive e posizionamenti d'impresa già osservati nel mercato dei libri adozionali. Il gruppo Mondadori risulta essere il principale operatore, con una quota superiore al 30%, seguito a distanze contenute da Zanichelli e Giunti. Gli accertamenti svolti nell'ambito dell'indagine hanno confermato le conclusioni già raggiunte nel provvedimento citato, che si richiamano aggiornate qui di seguito.

**229.** Come anticipato, nell'editoria parascolastica rientrano pubblicazioni che svolgono essenzialmente una funzione ancillare rispetto ai temi ed ai contenuti trattati dai libri di testo scolastici: la mancata indicazione adozionale fa dunque sì che si tratti di acquisti opzionali per i consumatori<sup>182</sup>, risentendo ormai da tempo, in maniera più marcata di quanto osservabile per i libri scolastici, di una contrazione dovuta, da un lato, alla diminuzione delle capacità di spesa delle famiglie dell'utenza studentesca, dall'altro, alla crescente disponibilità di risorse educative aperte e canali informativi senza oneri economici per l'utenza, che sopperiscono alle funzioni di supporto tradizionalmente svolte dalle produzioni di parascolastica.

---

<sup>180</sup> Secondo le considerazioni a suo tempo espresse da rappresentanti dell'editoria, e da ritenersi tuttora valide, *“Possiamo dividere la parascolastica per la scuola primaria in cinque tipologie di prodotti: i quaderni operativi delle varie discipline, che integrano i libri di testo adozionali, i libri per le vacanze, i quaderni di preparazione alle prove Invalsi, i testi di narrativa e i dizionari. La presenza crescente, nei recenti libri di testo, di parti esercitativa rende in qualche modo meno necessario l'acquisto dei quaderni operativi”* (cfr. M. Pondrelli, *Parascolastica: la parola agli editori*, in *Giornale della Libreria*, giugno 2015, p. 37).

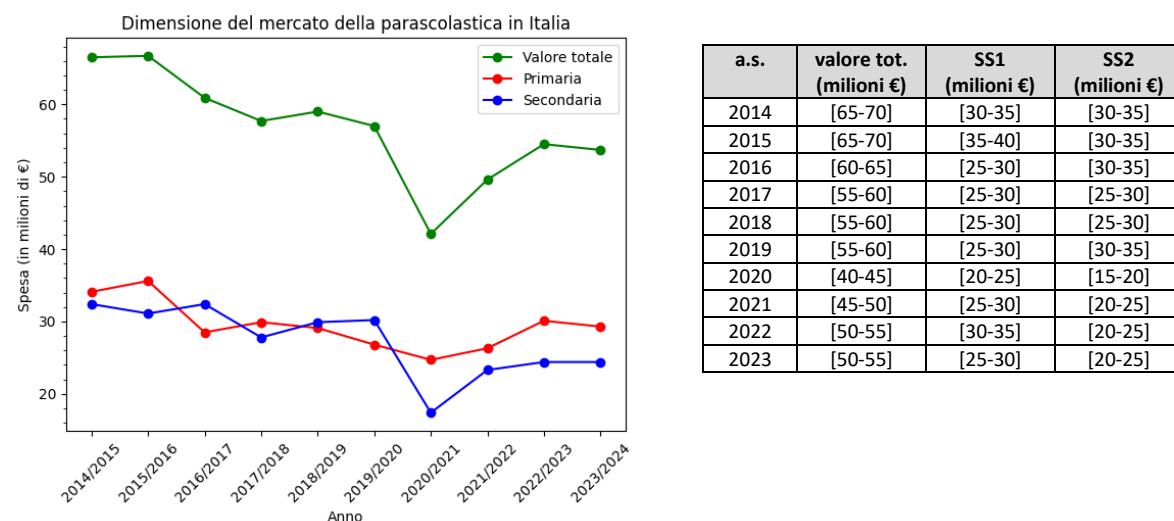
<sup>181</sup> C12393 - ARNOLDO MONDADORI EDITORE/DE AGOSTINI SCUOLA, cit., §§82-87.

<sup>182</sup> Secondo quanto registrato nel corso dell'indagine, rispetto alla parascolastica *“va preso atto di come sia un mercato in forte contrazione secondo una tendenza che difficilmente potrà essere invertita. Nelle liste di adozione è ormai difficile che rientrino opere di para-scolastica che pure fino a qualche decennio fa erano parte del corredo librario obbligatorio per ogni studente, quali i dizionari di italiano o delle principali lingue straniere: resistono i dizionari di latino e greco, che hanno una domanda condizionata dal forte vincolo con le materie dei licei e non possono essere agevolmente sostituiti con i dizionari online. Anche i libri per i compiti delle vacanze, che hanno sempre costituito una parte importante della para-scolastica, sono sempre meno richiesti dai docenti, e dunque sono destinati a diventare una voce delle vendite sempre più residuale”* (doc. 50, verbale di audizione SIL, cit., p. 6. In maniera corrispondente anche doc. 50-bis, verbale di audizione ALI, cit., p. 5).

**230.** Se, infatti, in alcuni casi isolati tali produzioni risultano ancora d'impiego più frequente in versione cartacea da parte delle/gli studenti, come avviene in particolare per i dizionari di lingue antiche destinati ai licei, in generale, assai più che per gli altri prodotti dell'editoria scolastica, si osserva nella parascolastica una forte erosione delle dimensioni di mercato, dovute alla disponibilità crescente di strumenti digitali di informazione e apprendimento disponibili *online*, perlopiù in maniera gratuita.

**231.** La diminuzione delle vendite della parascolastica risulta evidente da un'analisi dei dati forniti dall'AIE, secondo cui, nel decennio 2014-2023, tale mercato ha subito una diminuzione di quasi il 20% nel suo complesso, passando da circa [65-70] a [50-55] milioni di euro. In linea con quanto osservato per i libri adozionali, anche nella parascolastica la pandemia da Covid-19 ha prodotto un forte *shock* economico, con la differenza che in tale mercato la caduta delle vendite non è però stata completamente riassorbita, a riprova della tendenza alla contrazione ormai caratteristica dello stesso e probabilmente irreversibile.

Grafico 46: Mercato della parascolastica - a.s. 2013/14 – 2023/24



Fonte: AGCM, elaborazioni su dati AIE (doc. 134)

**232.** In conclusione sulle pubblicazioni parascolastiche, dall'indagine è emerso chiaramente come si tratti di un mercato molto maturo, con ogni probabilità destinato a contrarsi ulteriormente in assenza di condizionamenti esterni, quali, a titolo d'esempio, prescrizioni o raccomandazioni ministeriali. A segnale di un tendenziale progressivo assorbimento del mercato libero della parascolastica in quello dei libri adozionali, si osserva una ricorrente modalità di vendita abbinata da parte degli editori di opuscoli e pubblicazioni complementari, riscontrata in particolare nel segmento dei libri destinati alla SS1, "agganciando" così al libro scolastico la distribuzione di prodotti in precedenza destinati a una commercializzazione autonoma.

#### IV. PRINCIPALI CRITICITÀ RISCONTRATE DALL'INDAGINE

**233.** Nel provvedimento di avvio dell'indagine sono state indicate una serie di possibili problematiche nel settore dell'editoria scolastica suscettibili di approfondimenti, attinenti in via preminente a dinamiche produttivo-commerciali e al conseguente andamento dei mercati di riferimento<sup>183</sup>.

**234.** Gli approfondimenti condotti nel corso dell'indagine hanno portato a riconoscere l'esistenza di una serie di criticità persistenti nel settore dell'editoria scolastica, in particolare rispetto a dinamiche di impiego e profili di funzionalità dei prodotti che, nel contesto del sistema scolastico nazionale e a fronte del quadro normativo-regolatorio così come attualmente vigente, assumono specifica rilevanza. A fronte di tali risultanze, qui di seguito si procederà alla disanima delle principali questioni critiche persistenti, in una prospettiva di segnalazione, intervento e correzione.

**235.** In via preliminare è tuttavia necessario dare conto di alcune questioni di fondo relative a disegni di sistema nel contesto scolastico nazionale e abitudini di consumo dei libri di testo, che di tali prodotti condizionano in maniera determinante impiego e percezione. Viene fatto riferimento, nello specifico, a:

- disegno originario della Riforma e suoi obiettivi, in combinazione a modalità di acquisto dei libri scolastici a carico preponderante dell'utenza studentesca;
- modalità di utilizzo dei libri scolastici da parte di docenti e studenti.

**236.** Si tratta di elementi e precondizioni per così dire di sistema, dipendenti sia da scelte di tipo regolatorio che da preferenze di tipo culturale, le quali vanno tenute in attenta considerazione in una prospettiva più ampia di *advocacy* e *policy* compatibili con valori costituzionalmente garantiti.

---

<sup>183</sup> Le principali possibili criticità erano state dettagliate al fine di ottenere riscontro tramite una call for input iniziale come segue: “(i) criticità esistenti nelle dinamiche di adozione, produzione e distribuzione dell'editoria scolastica (es. livelli di prezzo dei prodotti, difficoltà di approvvigionamento, frequenti modifiche delle edizioni, eventuali distorsioni competitive nella distribuzione al dettaglio tra librerie, GDO e grandi rivenditori online, ecc.); possibilmente distinguendo tra cicli della scuola primaria e delle scuole secondarie di primo e secondo grado; (ii) difficoltà e ostacoli riscontrati nei mercati secondari dell'editoria scolastica (c.d. usato o seconda mano), possibilmente in maniera distinta per edizioni cartacee, miste e solo digitali, e/o nello sviluppo di modalità alternative di utilizzo dei libri di testo volte a contenere i costi a carico dei consumatori (es. noleggio, comodato d'uso); (iii) opportunità e criticità osservabili nello sviluppo e impiego delle edizioni digitali dei libri scolastici; (iv) opportunità di modifiche e riforme a normativa e regolamenti vigenti attinenti a editoria scolastica, adozione e impiego dei libri scolastici, tetti di spesa per l'acquisto a carico dei consumatori.” (AGCM, provvedimento n. 31319 del 10 settembre 2023, cit.).

#### IV.1 Obiettivi della Riforma e vincoli di spesa dei consumatori

**237.** La Riforma avviata nei primi anni Dieci, la quale ha trovato i suoi capisaldi nella L. n. 221/2012 e il D.M. n. 781/2013 tuttora vigenti, nell'indirizzare a un impiego prevalente se non addirittura esclusivo di risorse elettroniche presupponeva che tale transizione digitale, al di là degli obiettivi di tipo didattico-educativi la cui considerazione esula dalle finalità della presente indagine, avrebbe portato anche ad ampi benefici economici per l'utenza.

**238.** In effetti, l'aver reso l'adozione dei libri soltanto facoltativa (*supra*, § 71) era volto a incentivare impieghi dinamici da parte di docenti e studenti di risorse liberamente disponibili, quali le OER, e lo sviluppo di attività di autoproduzione scolastiche, da cui sarebbero dovuti discendere risparmi in termini di spese sostenute dagli acquirenti dei libri scolastici. Da un lato, infatti, si assumeva che sviluppo e produzione delle risorse digitali avessero costi più contenuti rispetto alle risorse riprodotte su carta, dall'altro si attendeva l'affermazione sul mercato di prodotti incentrati su un impiego sempre minore della componente cartacea.

**239.** Come spiegato dai rappresentanti del MIM, “*tra il 2012 e il 2013 si riteneva che i libri di testo in formato digitale avrebbero potuto consentire sia il contenimento dei costi a carico degli studenti/loro famiglie che l'alleggerimento del peso degli zaini scolastici. A distanza di oltre dieci anni, è ormai divenuto evidente che il libro digitale non ha affatto sostituito il formato cartaceo, e neppure ha contribuito alla diminuzione delle spese*”<sup>184</sup>.

**240.** Di fatto, le aspettative di risparmi dipendenti dall'innovazione tecnologica sono andate sin qui deluse, e anche se, come già visto (*supra*, § 155), i prezzi dei libri scolastici non presentano nel periodo in esame un andamento esorbitante rispetto alla tendenza inflattiva, permane una sensazione diffusa di una loro incidenza crescente sulle spese dei nuclei familiari. Tale percezione, emersa anche tra i contributi alla *call for input* lanciata all'avvio della presente indagine e, soprattutto, periodicamente rilanciata da articoli di stampa in uno con l'incidenza di voci diverse dai libri nella media delle spese scolastiche, sembra trovare una ragione di fondo in più generali tendenze caratterizzanti la situazione economica del Paese.

**241.** Il riferimento è all'andamento negativo del potere d'acquisto dei salari medi, particolarmente evidente nel periodo successivo alla pandemia da Covid-19, con un'incidenza della spesa per l'acquisto dei libri scolastici sul reddito familiare che

---

<sup>184</sup> Doc. 48, verbale di audizione MIM, cit., p. 4.

risulta pertanto effettivamente aumentata<sup>185</sup>. Da tempo, in effetti, il potere d'acquisto delle famiglie italiane è soggetto a deterioramento, accompagnandosi per di più a una crescente diffusione di lavori a basso reddito<sup>186</sup>.

**242.** La sensibilità al tema del “caro libri” da parte dei consumatori sconta altresì gli effetti di una peculiarità del sistema scolastico nazionale, dove soltanto per i primi anni dei cicli obbligatori è prevista la gratuità delle risorse educative, indifferentemente dalle condizioni economico-sociali del nucleo familiare di riferimento dell’utenza studentesca, mentre per tutti gli a.s. successivi, nel caso in cui il collegio docenti di riferimento abbia optato per l’adozione di libri scolastici, la medesima utenza si trova assoggettata all’approvvigionamento di beni ad acquisto obbligato secondo tempistiche predeterminate.

**243.** Tale situazione presenta tratti distintivi rispetto a quanto osservabile al di là dei confini nazionali. Infatti, a differenza di quanto avviene in altri ordinamenti appartenenti all’UE o comunque vicini, come da ultimo confermato da una ricerca comparativa<sup>187</sup>, in Italia le spese di acquisto dei libri impiegati nei cicli di scuola secondaria risultano a carico dell’utenza, di fatto delle relative famiglie, contribuendo in maniera diretta e significativa al costo privato complessivo legato all’istruzione e comunemente noto come “caro scuola”. Si tratta di un fenomeno percepito da milioni di

---

<sup>185</sup> *“Considerando il periodo da gennaio 2019 alla fine del 2024, la crescita delle retribuzioni contrattuali è stata pari al 10,1 per cento a fronte di un aumento dell’inflazione (IPCA) pari a 21,6 per cento [...]. Gli effetti in termini di perdita del potere di acquisto delle retribuzioni sono stati tuttavia molto diversi a seconda dello specifico periodo considerato. Tra il 2019 e il 2021, pure in presenza di una crescita molto debole delle retribuzioni a causa del sostanziale blocco della contrattazione determinato dall’emergenza pandemica, la riduzione del potere di acquisto è risultata piuttosto limitata, perché contestuale a un periodo di bassa inflazione. Dal secondo semestre del 2021, invece, l’impennata dei prezzi dei beni energetici ha portato l’inflazione su livelli che non si osservavano dagli anni Ottanta del secolo scorso (fino al 12,6 per cento a ottobre-novembre 2022), e la dinamica delle retribuzioni ha tardato ad adeguarsi al mutato e inatteso scenario di inflazione elevata”* (Istat, Rapporto annuale 2025, cit., p. 34).

<sup>186</sup> *“La distribuzione dei redditi da lavoro, che aveva mostrato segnali di riduzione delle disuguaglianze rispetto ai livelli precedenti alla crisi, ha subito un’inversione di tendenza con la pandemia e l’accelerazione dell’inflazione successiva, frenando il processo di riequilibrio [...]. Se anziché calcolare l’indicatore di rischio di lavoro a basso reddito con una soglia variabile (basata sulla distribuzione dei redditi da lavoro relativa a ogni anno) si utilizza la soglia relativa al 2007 aggiustata per l’inflazione (soglia ancorata), che consente confronti più stabili nel tempo tenendo conto della perdita di potere di acquisto dovuta all’inflazione, la dinamica è ancora più marcata: l’incidenza del lavoro a basso reddito ha toccato il 26,2 per cento nel 2014, il 28,4 per cento nel 2020 e si attesta al 25,2 per cento nel 2023”* (ISTAT, Rapporto annuale 2025, cit., p. 99). Per una visione di sintesi, cfr. G. Pirani, *Salari reali giù del 10,5% in Italia, crolla il potere d’acquisto*, in *QuiFinanza*, 21 maggio 2025, <https://quifinanza.it/lavoro/salari-reali-italia-istat-maggio-2025/910723/>.

<sup>187</sup> Cfr. G. Bonadies, *Addio “caro scuola”: in Finlandia e Danimarca istruzione a costo zero, dai libri alla mensa. Un modello di welfare reale e perché in Italia non è applicabile*, in *Orizzontescuola.it*, 28 novembre 2025, <https://www.orizzontescuola.it/addio-caro-scuola-in-finlandia-e-danimarca-istruzione-a-costo-zero-dai-libri-allamensa-un-modello-di-welfare-reale-e-perche-in-italia-non-e-applicabile/#:~:text=In%20Finlandia%20l'istruzione%20%C3%A8%20gravano%20sui%20bilanci%20familiari%20italiani>. L’articolo prende spunto dall’aggiornamento dati del progetto UE *Education and Training Monitor 2025*, <https://op.europa.eu/webpub/eac/education-and-training-monitor/en/>.

famiglie in maniera stagionale, a ogni avvio di anno scolastico, che non sembra avere trovato soluzioni efficaci nelle misure fino ad ora programmate sia a livello centrale che nella loro concreta predisposizione sul territorio da parte delle amministrazioni competenti.

**244.** Al riguardo, è il caso di rilevare come il tema del riparto delle spese per l'acquisto delle risorse educative, in particolare quelle più onerose impiegate nella SS1 e SS2, rientri nella più generale questione dei sostegni alla formazione e valorizzazione del capitale umano attraverso il sistema scolastico nazionale, in un contesto internazionale che vede la spesa pubblica diretta dell'Italia inferiore alla media OECD per i cicli della scuola secondaria<sup>188</sup>. Si tratta, pertanto, di una questione che assume rilevanza genuinamente strategica rispetto allo sviluppo del Paese e alle sue prospettive complessive di competitività.

**245.** Allo stato attuale, si rileva come le previsioni vigenti di sovvenzioni pubbliche ai nuclei familiari meno abbienti risultino tali da coprire soltanto una frazione del fabbisogno complessivo, e anche le più recenti misure correttive non si mostrano in tal senso risolutrici (v. *supra*, sez. II.2.5), senza che siano in vista soluzioni generalizzate, quali, a titolo d'esempio, il riconoscimento di deduzioni fiscali per le spese di acquisto dei libri scolastici. Le misure di sostegno vigenti, inoltre, presentano rilevanti disparità sia quanto a importi che a efficienza di erogazione da una Regione all'altra.

**246.** Per altro verso, la residualità osservata degli acquisti diretti di libri scolastici da parte di pubbliche amministrazioni, destinati a sistemi di comodato d'uso gratuito, perlomeno nel breve periodo e in assenza di significativi interventi d'indirizzo generale, non consente di ritenere tali misure suscettibili di risolvere le difficoltà strutturali qui richiamate, oltre a prestare il fianco a una frammentazione territoriale che, di nuovo, può determinare profonde disparità di trattamento tra i nuclei familiari in grado o meno di beneficiarne a seconda dell'area di residenza.

**247.** Nel complesso, dunque, incidenza diretta dei costi e diminuzione del potere d'acquisto, in combinazione con una sostanziale obbligatorietà degli acquisti di libri scolastici sostenuta solo parzialmente da risorse per i meno abbienti e una scarsa oltre che disomogenea diffusione di sistemi organizzati di comodato d'uso dei libri, comportano una particolare sensibilità degli acquirenti privati all'andamento di prezzi dei prodotti. Tale pressione economica gravante sui consumatori spiega, infine, la

---

<sup>188</sup> In proposito v. di recente R. Garofoli - B. G. Mattarella, *Governare le fragilità Istituzioni, sicurezza nazionale, competitività*, Milano: Mondadori 2025, pp. 242 ss.

sensibilità altrettanto spiccata circa l'effettiva disponibilità di risorse alternative per ottenere risparmi di spesa, tipicamente rappresentate dalle copie di libri usati.

#### **IV.2 Preferenze nell'adozione e nell'uso dei libri di testo**

**248.** Dalla lettura complessiva dei principali indici normativo-regolamentari della Riforma emergono chiare una serie di aspettative in termini di preferenze di consumo dei prodotti dell'editoria scolastica che, a oltre un decennio di distanza dalla loro adozione, rimangono disattese.

**249.** In primo luogo, a differenza di quanto atteso in termini di riorganizzazione delle risorse educative secondo una prospettiva multi-prodotto, potenzialmente indirizzata sempre più verso le OER, il libro di testo prodotto dall'editoria specializzata continua a rappresentare la risorsa educativa fondamentale su cui s'incentrano le attività scolastiche: l'analisi effettuata dei dati adozionali più aggiornati mostra una percentuale di non-adozioni pari a poco più dell'1% delle classi, per di più con una tendenza a diminuire (*supra*, § 117).

**250.** In secondo luogo, a esito dell'indagine si può osservare come le scelte adozionali dei docenti ricadano in misura pressoché esclusiva sulla tipologia di testo di tipo B (cartaceo + digitale). La domanda, dunque, si è orientata verso il prodotto più complesso e di conseguenza maggiormente costoso (libro di tipo B), costituito dalla combinazione di testo cartaceo e digitale. Effetti positivi erano peraltro attesi, anche in termini di diminuzioni di spesa, da un'auspicata transizione generale dall'uso di libri cartacei (tipo A) a quello di libri digitali (tipo C), passando per la versione mista (tipo B), ma tale transizione nei fatti non si è compiuta.

**251.** Dall'indagine, infatti, è emerso chiaramente come nel sistema scolastico nazionale sia rimasto predominante l'impiego del libro cartaceo, anche a costo di ottenerlo attraverso l'acquisto più oneroso dell'unico tipo di edizione ancora diffusa sul mercato in cui la versione cartacea rimane disponibile, e cioè nel tipo B. A dimostrazione della persistente preferenza dell'utenza per i testi in formato cartaceo anche quando, come nel caso del tipo B, si disponga pure della versione digitale (di fatto corrispondente a un libro di tipo C), gli approfondimenti condotti nell'ambito dell'indagine hanno evidenziato l'esistenza di percentuali estremamente basse di attivazione e utilizzo di quest'ultima (*supra*, § 120).

**252.** Rispetto alle abitudini di consumo così emerse, chiaramente dirette dalle scelte adozionali effettuate dai collegi docenti, i rappresentanti dell'AIE hanno richiamato ricerche da cui emergerebbe una maggior efficacia dello studio su supporto cartaceo<sup>189</sup>. Salva tale possibile lettura di tipo pedagogico-culturale, significativi ostacoli a maggiori e migliori impieghi di risorse educative digitali nelle scuole italiane potrebbero tuttavia risiedere anche in una persistente carenza di competenze digitali da parte del personale docente, come implicitamente dimostrano le ingenti risorse di recente stanziate per sostenere l'educazione digitale degli insegnanti<sup>190</sup>.

**253.** Al di là di più ampie valutazioni circa preferibilità di tipologie diverse di risorse da utilizzare in ambito scolastico e gradi di competenza del corpo docente nell'uso delle stesse, che non rientrano propriamente nell'oggetto e nelle finalità della presente indagine, assumono rilievo scelte e decisioni riconducibili ai principali attori istituzionali e imprenditoriali del sistema scolastico ed editoriale, che hanno condizionato le scelte di consumo di tali risorse e lo sviluppo dei mercati di riferimento.

**254.** A questo proposito, si riscontra in primo luogo come la lettera del D.M. n. 781/2013 abbia chiaramente indirizzato il sistema scolastico ad adozioni del tipo B, comprensivo di versione cartacea (A) e digitale (C), sul presupposto che la disponibilità di entrambe le versioni avrebbe sostenuto una transizione progressiva verso l'*e-book*. Secondo l'allegato 1, punto 2, del decreto, infatti, *"La modalità mista di tipo a) è considerata residuale e non funzionale all'esigenza di avviare in maniera diffusa la transizione verso il libro di testo digitale [...]. Pur se ancora ammissibile per l'anno scolastico 2014-15, si consiglia sia alle scuole sia ai fornitori di contenuti orientati a una soluzione mista di indirizzarsi preferibilmente verso la modalità mista di tipo b)"*.

**255.** L'intento originario della Riforma di spostare le adozioni sul libro digitale emerge altresì dalla previsione, all'art. 3 del medesimo decreto, di tetti di spesa ridotti del 10%,

---

<sup>189</sup> Nel documento, elaborato dal Karolinska Institutet come parere relativo alla proposta di una strategia nazionale di digitalizzazione del sistema scolastico svedese nel periodo 2023-2027 e prodotto da AIE agli atti dell'indagine in italiano, si legge tra l'altro che “[e]siste una chiara evidenza scientifica che gli strumenti digitali rischiano di compromettere, anziché migliorare, l'apprendimento degli studenti: - Gli strumenti digitali contengono molte distrazioni che interferiscono con la concentrazione e la memoria di lavoro, compromettendo l'apprendimento [...] - Il 'multi-tasking' porta a un apprendimento più scarso perché il nostro cervello ha una capacità limitata di conservare le informazioni rilevanti nella memoria di lavoro [...] - Leggere e scrivere su uno schermo ha effetti negativi sulla comprensione di lettura. È più difficile ricordare le informazioni lette o scritte su uno schermo rispetto a quelle lette su un libro [...]” (doc. 17, contributo di AIE cit., allegato 2, pp. 5-6).

<sup>190</sup> Cfr. la linea d'investimento PNRR *Didattica digitale integrata e formazione sulla transizione digitale del personale scolastico. Missione 4- C1 - Investimento 2.1*, destinata a formare 650.000 docenti e personale scolastico entro il 2025 per un investimento complessivo di circa 800 milioni di euro (<https://pnrr.istruzione.it/competenze/didattica-digitale-integrata-e-formazione-sulla-transizione-digitale-del-personale-scolastico/>).

quando le adozioni siano di tipo B, rispetto ai tetti stabiliti per adozioni di tipo A. Si è trattato di una misura a prima lettura controintuitiva, poiché richiedente una spesa minore per l'acquisto di un panier più ampio di prodotti (libro cartaceo+e-book+contenuti digitali di espansione, ovvero, di fatto, la combinazione di tipo A e tipo C), ma comprensibile invece quale incentivo adozionale nella prospettiva di una migrazione guidata verso il tipo C, a cui l'utenza avrebbe dovuto progressivamente abituarsi<sup>191</sup>.

**256.** Come già visto, infatti, la Riforma presupponeva sensibili risparmi nella produzione delle nuove risorse educative di tipo digitale, traslabili dagli editori ai consumatori: proprio per questo motivo, del resto, con decorrenza dall'a.s. 2013/14 sono state eliminate le preesistenti misure volte al contenimento della spesa a carico delle famiglie, incentrate sulla limitazione delle facoltà di adozione riconosciute ai collegi-docenti attraverso un vincolo quinquennale, di nuovo sul presupposto che il futuro dei libri scolastici avrebbe finito per essere solo digitale<sup>192</sup>.

**257.** Per quanto riguarda i libri digitali, a fronte delle aspettative a suo tempo riposte dalla Riforma sui risparmi attesi dalla loro adozione è opportuno ribadire come il loro sviluppo possa comportare oneri rilevanti di tipo produttivo e organizzativo, tali da vanificare almeno in parte i risparmi derivanti dal cessato impiego di supporti cartacei, oltre a comportare – perlomeno quando la scelta dell'editore sia stata quella di rendere le risorse disponibili attraverso piattaforme online – costi prolungati in ragione della necessità di mantenerne l'accessibilità nel tempo.

**258.** I libri scolastici, in effetti, vanno considerati prodotti editoriali particolarmente sofisticati<sup>193</sup>, tanto più a fronte dello sviluppo crescente di ecosistemi educativi digitali

---

<sup>191</sup> Secondo quanto dichiarato dai rappresentanti del MIM in audizione, *"Il testo del decreto era conseguente a una chiara preferenza, al tempo propria degli organi ministeriali, per l'adozione di versioni elettroniche dei libri, nella convinzione che la transizione digitale avrebbe portato a maggiori efficienze educative e risparmi di spesa, come segnalato anche dalla previsione nel medesimo decreto (art. 3) di un abbassamento dei tetti di spesa, rispetto alla versione "A" solo cartacea, nella misura del 10% per la versione "B" e addirittura del 30% per la "C". A questo proposito, viene anche ricordato come il 2014 sia stato l'anno della c.d. "Agenda Digitale" della scuola italiana, volta a colmare il divario al tempo registrato tra la situazione nazionale e altri grandi paesi europei in termini di sviluppo digitale"* (doc. 125, verbale di audizione MIM, cit. p. 2).

<sup>192</sup> Sempre secondo i rappresentanti del MIM, *"il vincolo dei cinque anni all'adozione di libri di testo [previsto dall'articolo 5 del D.L. 137/2008, convertito con L. 169/2008] è stato eliminato perché, al tempo, si riteneva che lo sviluppo e l'atteso passaggio in massa alle versioni digitali avrebbe abbattuto significativamente i costi di acquisto dei libri, dunque non c'era più la necessità di 'calmierare' possibili variazioni frequenti delle adozioni, sostenendo anzi la flessibilità tipica di edizioni digitali, per loro natura più agevolmente modificabili al fine di meglio adattarsi alle nuove dinamiche educative."* (Doc. 48, verbale di audizione MIM, cit. p. 5).

<sup>193</sup> *"L'idea [...] totalmente infondata ma che sembra aver sedotto tanto il potere legislativo quanto quello esecutivo, di considerare i libri di testo digitali come strumenti funzionali a un risparmio da parte delle*

sempre più complessi in combinazione agli *e-book*, che di questi ecosistemi finiscono per divenire la porta d'ingresso. Secondo una recente ricerca dell'AIE, i contenuti didattici digitali disponibili per l.a.s. 2024/25 corrispondono all'impressionante numero di 3.566.073 unità, con un incremento costante dell'offerta di contenuti didattici digitali quali testi di approfondimento, mappe concettuali, sintesi, schemi, test, esercizi di verifica e video didattici<sup>194</sup>.

**259.** Anche per quanto attiene a distribuzione fisica e stoccaggio delle copie cartacee, che rappresentano rilevanti costi variabili per gli editori, nei libri digitali tali attività vengono sostituite da quelle relative a sviluppo e mantenimento di piattaforme e applicazioni elettroniche, che possono determinare costi ingenti, oltre a richiedere competenze professionali specifiche e dedicate.

**260.** Posti tali elementi, è il caso di rilevare come una conseguenza non intenzionale della Riforma, che ha indirizzato il sistema editoriale verso produzioni di libri comprensive di edizioni sia cartacee che digitali, sia stata l'incremento delle dotazioni tecnologiche e del *know-how* richiesti per operare nel settore, con un conseguente innalzamento di significative barriere all'ingresso, l'eliminazione di operatori di dimensioni minori e un possibile pregiudizio alla varietà dell'offerta editoriale<sup>195</sup>.

**261.** Dagli approfondimenti svolti nel corso dell'indagine è emerso come l'evoluzione digitale dell'editoria, con le sue inedite complessità organizzative e nuovi costi, abbia portato alla scomparsa di soggetti imprenditoriali non abbastanza strutturati, o perlomeno al loro assorbimento in grandi gruppi<sup>196</sup>. Osservatori attenti all'esistenza di

---

*famiglie anziché a un miglioramento qualitativo di contenuti, processi e risultati dell'apprendimento, ha portato a sottovalutare tanto l'importanza quanto la difficoltà della costruzione di opere efficaci e di qualità, sia nella loro strutturazione multimediale e narrativa sia nella ricchezza dei materiali offerti. Il risultato è sotto gli occhi di tutti, sotto forma di libri di testo digitali che assai spesso si limitano a offrire copie (quasi) conformi – e talvolta tipograficamente più povere – dell'impaginato a stampa, con poche integrazioni on-line: poco più di un PDF arricchito. In altri termini, non ci si è resi conto che costruire libri di testo digitali di qualità è assai più impegnativo e costa normalmente più, e non meno, della costruzione di libri di testo tradizionali*" (G. Roncaglia, *Libri di testo digitali. A che punto siamo?* In A. Anichini - B. Anichini, a cura di, *Libri di testo e contenuti didattici digitali: un dialogo possibile?* Roma: Carocci, 2023, p. 77).

<sup>194</sup> AIE, *Osservatorio AIE sul mondo della scuola*, cit. p. 10.

<sup>195</sup> Secondo un esperto, la spinta verso la digitalizzazione dell'editoria scolastica avrebbe "avvantaggiato i grandi editori, i quali dispongono delle strutture per sviluppare e mantenere questa segmentazione dei libri digitali, a scapito degli editori più piccoli: per molti versi, si può addirittura dire che il passaggio al libro digitale, così come sin qui sperimentato in Italia, nonostante le aspettative iniziali abbia contribuito a una diminuzione della biodiversità, e andrebbe pertanto ripensato profondamente" (doc. 56, verbale di audizione Roncaglia, cit., p. 5).

<sup>196</sup> Secondo quanto riportato da uno degli editori auditi, il passaggio alla scolastica digitale ha "determinato un forte incremento dei costi editoriali e più in generale organizzativi, vista la necessità di sviluppare anche piattaforme e ambienti operativi per l'impiego da parte degli studenti delle versioni digitali", con la conseguenza che "l'avvento del digitale ha alzato i costi ed è coinciso con una contrazione del numero di attori sul mercato." (doc. 88, verbale di audizione Zanichelli, cit., p. 6).

barriere all'ingresso di tipo tecnologico hanno inoltre distinto la posizione dei grandi editori rispetto a quella di operatori più piccoli, riconducendo ai primi chiari vantaggi competitivi e interessi commerciali connessi alla persistenza dell'edizione mista cartaceo-digitale e degli ecosistemi digitali, così come sin qui radicatisi<sup>197</sup>.

**262.** Tenuto conto della perdurante preferenza per l'uso dei libri cartacei nel sistema scolastico nazionale, e a fronte di una disponibilità sempre più ampia di risorse educative digitali fruibili liberamente, l'associazione di categoria, sollecitata nel corso dell'indagine ad esprimere proprie considerazioni circa i possibili effetti di eventuali rinnovati stimoli alla pubblicazione di edizioni di tipo A (che, si ricorda, comprende il libro cartaceo come componente "portante", oltre a contenuti digitali di corredo), ha significativamente espresso una posizione favorevole, anche in una prospettiva di promozione della concorrenza tra operatori attraverso un'offerta più diversificata<sup>198</sup>. Circa una rinnovata apertura a adozioni e produzioni di tipo A, altrettanto positive sono state anche le considerazioni espresse dai rappresentanti di agenti e promotori editoriali<sup>199</sup>.

---

<sup>197</sup> "[...] occorre tenere presente come, a seguito del D.M. 781/2013 che a partire dall'a.s. 2015/16 ha consentito l'adozione solo di edizioni miste cartaceo+digitale o esclusivamente digitale (cioè il tipo B e C di cui all'Allegato 1, punto 2, del D.M.), vi possa essere un interesse per i grandi editori di mantenere le adozioni orientate sulle edizioni miste anziché sulle sole digitali. Infatti, le edizioni miste per la complessità di realizzazione complessiva – versione cartacea, digitale ed ecosistema/piattaforma di riferimento – sono più difficili da replicare da parte di piccoli editori, finendo così per agevolare la concentrazione del settore, 'catturando' in ogni caso gli utenti su piattaforme proprietarie e profilandoli quasi alla stregua di 'social network scolastici' per ottenere grandi moli di dati e statistiche." (doc. 78, verbale di audizione dei rappresentanti della Sovraintendenza della Regione Valle d'Aosta, 14 gennaio 2025, p. 3).

<sup>198</sup> "Secondo i rappresentanti dell'AIE una rinnovata possibilità per gli editori di produrre libri anche solo in formato cartaceo secondo la tipologia A, senza dover farsi obbligatoriamente carico delle onerose attività di sviluppo e produzione degli ebook, potrebbe consentire una riduzione dei costi attualmente sostenuti dalle imprese. La facoltatività di produrre l'ebook sarebbe inoltre un notevole elemento di confronto competitivo tra gli editori, i quali da un lato potrebbero ridefinire la propria offerta in base a una domanda effettivamente in grado di esprimersi più liberamente, dall'altro potrebbero distinguere le proprie produzioni proprio attraverso soluzioni digitali più variabili. Già oggi, in ogni caso, va detto che è molto bassa la fruizione da parte degli studenti dell'ebook, nel contesto sia del formato B che C. L'Associazione rileva, tra l'altro, che già rispetto alla tipologia B e C viene data la possibilità agli studenti di ricorrere ai contenuti digitali integrativi facendo ricorso più o meno ampio a soluzioni di QR Code che possono consentire un accesso diretto a tali contenuti." (doc. 87, verbale di audizione AIE cit., p. 4).

<sup>199</sup> "Per quanto riguarda il tipo 'A', gli agenti e promotori vedrebbero positivamente un suo recupero nelle adozioni, in quanto, in base alla normativa attuale, se adottato consentirebbe la non riduzione del 10% sul tetto di spesa. Tuttavia, le indicazioni ministeriali di fatto escludono nuove adozioni di testi di tipo A, poiché si tratta di una soluzione che consente, probabilmente, produzioni dai costi più contenuti per gli editori, mentre fino ad ora le crescenti compressioni delle provvigioni sono sempre state giustificate dagli editori come legate ai costi crescenti delle produzioni digitali, effettivamente complesse al punto che per realtà imprenditoriali più piccole risulta difficile tenere il passo delle innovazioni richieste" (doc. 144, verbale di audizione dei rappresentanti di ANARPE, 27 giugno 2025, p. 3). Si segnala, per completezza, la valutazione negativa espressa invece in merito da parte di un primario editore: "Per quanto riguarda le versioni del libro di testo attualmente definite dal D.M. 781/2013, nella prospettiva di [gruppo Mondadori], realizzare libri scolastici nella sola versione cartacea appare antistorico nel 2025, e comunque ridurrebbe di pochissimo i costi sostenuti dalla società, che continuerebbe in ogni caso a produrre ed erogare le versioni B e C, dunque a sviluppare anche le versioni digitali complete, che oggi, comprensibilmente, corrispondono alla quasi totalità delle adozioni." (doc. 86, verbale di audizione Mondadori, cit. p. 4).

### IV.3 Limiti alla fruizione delle risorse digitali

**263.** In una prospettiva tecnica, la transizione digitale presupponeva la disponibilità per l'utenza (o, nella mancanza, lo sviluppo apposito) di una serie di dotazioni tecnologico-infrastrutturali, e segnatamente:

- 1) dispositivi in grado di consentire al singolo studente e docente una fruizione agevole delle nuove risorse educative;
- 2) apposite infrastrutture tecnologiche sull'intero territorio nazionale, con una necessaria definizione di standard condivisi in caso di loro pluralità;
- 3) risorse digitali caratterizzate da accessibilità e “usabilità” per gli utenti<sup>200</sup>.

**264.** Nonostante le raccomandazioni del D.M. n. 781/2013, a cui subito dopo l'avvio della Riforma erano seguite alcune iniziative ministeriali, non risulta siano stati implementati interventi di rilievo rispetto agli obiettivi qui sopra indicati<sup>201</sup>.

#### Disponibilità di dispositivi individuali per la fruizione di risorse educative digitali

**265.** Per quanto attiene al primo snodo strategico per l'effettivo radicamento della Riforma nel sistema scolastico nazionale, ovvero la disponibilità di dispositivi quali *pc*, *tablet* e *smartphone*, nonostante le specifiche previsioni di cui al precitato art. 7 del D.Lgs. n. 63/2017 (*supra*, § 98), è stato segnalato da più parti il persistente limite costituito da dotazioni inadeguate e non omogenee tra gli studenti.

**266.** Al riguardo, una rappresentanza di dirigenti scolastici e docenti ha stigmatizzato come la diffusione dei dispositivi non sia tuttora tale da consentire un impiego abitualmente efficace dei libri digitali<sup>202</sup>. Primari editori, dal canto loro, hanno

---

<sup>200</sup> Un apposito standard internazionale, ISO 9241-11 (*Ergonomics of Human-System Interaction*, ed. 2018), definisce la “usability” come “*extent to which a system, product or service can be used by specified users to achieve specified goals with effectiveness, efficiency and satisfaction in a specified context of use*” §3.1.1). Il documento chiarisce pure, in premessa, che “*Usability, as defined in this document, is not an attribute of a product, although appropriate product attributes can contribute to the product being usable in a particular context of use. [...] Usability is a more comprehensive concept than is commonly understood by ‘ease-of-use’ or ‘user friendliness’.*” ([www.iso.org/obp/ui/en/](http://www.iso.org/obp/ui/en/)).

<sup>201</sup> A valle della legge 8 novembre 2013, n. 128, furono istituite due apposite commissioni tecniche ministeriali, dedicate rispettivamente al tema dei dispositivi e dei contenuti digitali: tuttavia, “*i lavori scaturiti dalle stesse – e in particolare le Linee guida relative all’elaborazione di materiali didattici digitali sviluppate dalla seconda commissione*” (*Tavolo Tecnico Contenuti Digitali*, 2014-2015), *non sono poi stati pubblicati, e non si sa quanto siano stati effettivamente presi in considerazione a livello ministeriale*” (doc. 56, verbale di audizione Roncaglia, cit., p. 4).

<sup>202</sup> “*Le rappresentanti dell’ANP considerano come un maggiore impiego nelle scuole italiane di risorse digitali in genere, e specificamente di libri di testo nella versione C, sia ostacolato dalla diffusione ancora limitata e comunque molto disomogenea dei dispositivi elettronici necessari alla fruizione tra gli studenti, nonostante una serie di innovazioni tecnologiche e organizzative che potrebbero spingere fortemente*

attribuito proprio alle carenze sul versante dei dispositivi a disposizione della popolazione studentesca una delle ragioni principali della persistente preminenza dell'uso dei libri cartacei nelle scuole italiane<sup>203</sup>.

**267.** Le difficoltà appena richiamate trovano conferma in un recente rapporto elaborato dal MIM, secondo cui, salvo una connettività a *internet* ritenuta ormai soddisfacente dal 95% degli istituti scolastici censiti, i dispositivi messi a disposizione dalle istituzioni scolastiche per connettersi restano distribuiti in maniera disomogenea sul territorio e in numero comunque basso, con appena 18 dispositivi ogni 100 studenti di SP e SS1, e 23 ogni 100 studenti di SS2<sup>204</sup>.

**268.** La carenza di dispositivi offerti dalle scuole non pare poter essere superata neppure facendo affidamento su quelli di cui si disponga a titolo personale, secondo il principio noto come "BYOD" (acronimo di *Bring Your Own Device*). Al di là delle difficoltà tipiche di tale soluzione organizzativa, a partire dalla diffusione di requisiti tecnici di operatività e standard di sicurezza nella circolazione dei dati che la compresenza di dispositivi anche molto diversi tra loro può comportare, e anche senza soffermarsi qui sulle evidenti disparità di trattamento e di opportunità conseguenti all'impiego di risorse individuali nell'ambito della scuola pubblica, rilevano le limitazioni attualmente stabilite da parte del MIM all'utilizzo in classe degli *smartphone*, i quali, come è stato segnalato in corso d'indagine, sono spesso l'unico dispositivo di cui gli/le studenti dispongono per accedere a contenuti digitali<sup>205</sup>.

---

*l'impiego di contenuti digitali (a titolo d'esempio, a tali contenuti si può accedere ormai da alcuni anni anche attraverso i principali registri elettronici)"* (doc. 82, verbale di audizione ANP, cit., p. 3).

<sup>203</sup> *"Se, infatti, l'offerta editoriale nel suo complesso, col suo mix di cartaceo+digitale – di fatto obbligato, a partire dalle disposizioni del D.M. 781/2013 – è senz'altro di qualità e in grado di rispondere efficacemente alle istanze di percorsi formativi anche metodologicamente aggiornati, continua a mancare una formazione dei docenti specifica per il digitale, nonché una dotazione tecnologica tra gli studenti che consenta loro di usufruire delle risorse digitali a scuola e a casa. Per intendersi, oltre alla carenza di infrastrutture adeguate nelle scuole, i docenti hanno a che fare con studenti con forti disparità nella disponibilità di dispositivi digitali dedicati allo studio, pertanto, sono costretti a 'mediare' sulla soluzione didattica e di studio più inclusiva, vale a dire il libro cartaceo."* (doc. 85, verbale di audizione Sanoma, cit., p. 2). Ancora, secondo un altro editore, *"Più in generale sull'esperienza sin qui maturata rispetto ai libri digitali, va considerato che continuano a pesare limiti infrastrutturali di fondo, a partire dalla mancata disponibilità per tutti gli studenti di dispositivi con cui utilizzare i libri digitali. Tutto ciò ha probabilmente molto contribuito al fatto che, tra le versioni digitali, abbia finito per prevalere la versione che replica l'impaginato del libro (arricchendolo di espansioni multimediali e di parti interattive), rispetto a un impiego "liquido", più adatto all'uso individuale e alla lettura su schermo. [...]"* (doc. 88, verbale di audizione Zanichelli, cit., p. 6).

<sup>204</sup> Cfr. MIM-Osservatorio Scuola Digitale, *Osservare i cambiamenti in atto e monitorare il processo di transizione digitale delle scuole - a.s. 2022/2023, luglio 2024, p. 11, <https://scuoladigitale.istruzione.it/pnsd/osservatorio-scuola-digitale/>.*

<sup>205</sup> *"[...] in particolare nelle fasce della popolazione meno abbienti, proprio questo resta l'unico device a disposizione per i minorenni"* (doc. 82, verbale di audizione ANP, cit., p. 3). Per il divieto di utilizzo dei cellulari anche per finalità educative, tranne deroghe specifiche, cfr. MIM, circolare U. 5274 dell'11 luglio 2024, *Disposizioni in merito all'uso degli smartphone e del registro elettronico nel primo ciclo di istruzione – A.S. 2024-2025, <https://www.mim.gov.it/-/disposizioni-in-merito-all-uso-degli-smartphone-e-del-registro-elettronico-nel-primo-ciclo-di-istruzione-a-s-2024-2025>*; MIM, circolare U. 3392 del 16 giugno 2025, *Disposizioni in merito*

### Piattaforme editoriali proprietarie e interoperabilità

**269.** Quand'anche le difficoltà di accesso alla rete tramite dispositivi fossero superate, restano da affrontate una serie di gravi carenze e inefficienze infrastrutturali. Infatti, stante ad oggi l'assenza di iniziative pubbliche tese allo sviluppo di infrastrutture condivise, e dopo il fallimento anche di più limitate esperienze lanciate da enti pubblici per aggregare risorse digitali<sup>206</sup>, tra le imprese è prevalso un modello non integrato di ecosistemi digitali proprietari.

**270.** Alcuni soggetti auditati hanno fatto presente di aver esplorato possibili vie di collaborazione diretta sia tra imprese editrici che tra altri grandi operatori nell'ambito scolastico, quali le imprese di gestione dei registri elettronici, in vista di un'interoperabilità tale da consentire un dialogo e uno scambio di servizi tra piattaforme proprietarie distinte, ma senza che questi tentativi siano sin qui approdati a risultati di sorta<sup>207</sup>. Hanno così continuato a coesistere e svilupparsi prima siti *internet*, poi sempre più complessi ambienti digitali e applicazioni riconducibili a singoli editori o gruppi.

**271.** Allo stato attuale, i principali ambienti digitali proprietari risultano essere HUB Scuola<sup>208</sup> del gruppo Mondadori, My Place<sup>209</sup> del gruppo Sanoma, MyZanichelli<sup>210</sup> di Zanichelli, e DBookEasy<sup>211</sup> del gruppo Giunti. Va inoltre ricordata BSmart<sup>212</sup>, un'entità indipendente che ospita una pluralità di editori e marchi, tra cui quelli dei gruppi LaScuola ed ELI oltre a due divisioni del gruppo Zanichelli. Tali ambienti corrispondono da tempo a veri e propri "ecosistemi educativi", sviluppati per interagire con utenze diverse a cui vengono offerti servizi distinti, ulteriori rispetto alla consultazione della versione elettronica del libro di testo e dei suoi contenuti di espansione.

---

*all'uso degli smartphone nel secondo ciclo di istruzione, <https://www.mim.gov.it/-/disposizioni-in-merito-all-uso-degli-smartphone-nel-secondo-ciclo-di-istruzione-1>.*

<sup>206</sup> "[...] pur lodevoli iniziative più circoscritte, quali ad esempio la piattaforma "Lesson Plan" messa a disposizione anni fa da RAI Scuola, scontano il rischio di obsolescenza tecnologica o passaggi a standard diversi (come nel caso appena citato, dove il passaggio all'HD da parte della RAI ha comportato la cancellazione di una grande mole di contenuti video dai lesson plan costruiti dai docenti, e alla fine alla dismissione della piattaforma)" (doc. 56, verbale di audizione Roncaglia, cit., p. 6).

<sup>207</sup> "[...] i rappresentanti di Zanichelli tengono a sottolineare come la società sia stata sostenitrice di un progetto legato all'interoperabilità che ha prodotto un "proof of concept" basato su standard LTI per rendere interoperabili i servizi sia degli editori sia di altri soggetti che svolgono un ruolo infrastrutturale importante per le attività scolastiche, come i registri elettronici: tale progetto, tuttavia, si è interrotto nel 2023 non per volontà di Zanichelli, ma per il mancato interesse degli altri operatori" (doc. 88, verbale di audizione Zanichelli, cit., p. 6).

<sup>208</sup> <https://www.hubscuola.it>.

<sup>209</sup> <https://sanoma.it/prodotti-digitali/my-place>.

<sup>210</sup> <https://my.zanichelli.it/>.

<sup>211</sup> <https://www.giuntiscuola.it/dbookeasy-libro-digitale-gs>.

<sup>212</sup> <https://www.bsmartlabs.com/bsmart/>.

**272.** Con specifico riferimento al corpo docente, all'interno dei rispettivi ambienti digitali gli editori rendono disponibili guide, contributi didattici e materiali aggiuntivi – in particolare, test di verifica ed esercizi con relative soluzioni – volti a facilitarne le attività. Tale disponibilità si realizza in possibile connessione e continuità con le attività di formazione del personale, che come già anticipato rappresentano ormai un tratto comune nelle attività d'impresa di tutti i principali gruppi editoriali<sup>213</sup>.

**273.** Per quanto attiene alle versioni digitali dei libri scolastici e loro contenuti di espansione, caratteristica comune per potervi accedere è la richiesta da parte dell'editore dell'attivazione del libro acquistato e l'accreditto del titolare tramite un *login* che, previa acquisizione dei dati personali e profilazione dell'utente, richiede un identificativo individuale e i codici forniti unitamente alla copia venduta. Nel caso della combinazione cartaceo+digitale di tipo B, ciò avviene tipicamente con l'apposizione sulla copia cartacea di un codice alfanumerico (c.d. *scratch code*) che consente una sola registrazione per l'utilizzo dell'*e-book* e delle espansioni digitali, mentre nel caso del tipo C la registrazione avviene completamente online.

**274.** Per ovviare alla frammentarietà delle procedure di autenticazione, diverse l'una dall'altra, e agevolare un'interazione più fluida con libri appartenenti a editori o gruppi editoriali diversi, un progetto promosso dall'AIE ha inteso sviluppare un'unica interfaccia di raggruppamento e consultazione dei libri elettronici. L'iniziativa, denominata “Zaino Digitale”<sup>214</sup>, non ha tuttavia riscosso particolare successo, come riconosciuto da alcuni degli stessi editori coinvolti, secondo cui lo Zaino Digitale ad oggi è “*uno strumento poco utilizzato, che riflette lo scarso utilizzo degli strumenti digitali da parte degli studenti*”<sup>215</sup>.

**275.** Il rapporto di causa-effetto tra il limitato impiego dei libri digitali e quello dello strumento sostenuto dall'AIE, nondimeno, potrebbe essere anche letto all'inverso: in effetti, fonti diverse consultate durante l'indagine hanno segnalato una limitata usabilità dello Zaino Digitale, dovuta alla sua natura di mero meta-sito aggregatore di

---

<sup>213</sup> Secondo quanto rappresentato da un primario editore, viene offerto “*un 'ecosistema' dove si affiancano al libro di testo per lo studente numerosi prodotti e servizi per studenti e insegnanti, quali, a titolo non esaustivo, le guide metodologiche ed operative per gli insegnanti e i materiali didattici per l'uso in classe. [...] Gruppo La Scuola, ogni anno, abbina alla sua ampia offerta editoriale multimediale una rilevante attività di formazione a decine di migliaia di docenti su temi di rilievo per la didattica e la gestione degli studenti*” (doc. 20, contributo di LaScuola alla consultazione pubblica, 14 ottobre 2024, p. 6).

<sup>214</sup> [www.zainodigitale.it/#/progetto](http://www.zainodigitale.it/#/progetto).

<sup>215</sup> Doc. 85, verbale di audizione Sanoma, cit., p. 4.

piattaforme proprietarie riconducibili ai diversi editori aderenti al progetto<sup>216</sup>. Piattaforme che, oltre a richiedere comunque una prima autenticazione distinta, pongono ampi limiti a una fruizione più dinamica e fluida dei contenuti da parte dell'utenza<sup>217</sup>.

**276.** Quanto appena rilevato appare tanto più significativo quando si tenga conto che si tratta di risorse dedicate all'istruzione, rivolte – nel caso della popolazione studentesca – a soggetti con soglie di attenzione variabili e dalla cui più agevole esperienza d'uso di tali risorse, a partire dalla loro stessa accessibilità, dipendono i risultati di apprendimento. Peraltro, alle limitazioni all'accessibilità legate al disegno attuale delle infrastrutture di riferimento si combinano, con effetti profondi di ulteriore limitazione operativa, le concrete condizioni di godimento dei contenuti digitali prodotti dall'editoria scolastica.

#### *Limiti attuali al godimento delle risorse educative digitali*

**277.** Le concrete modalità di accesso alle risorse digitali e loro impiego risultano fondamentali sia a sostegno del confronto competitivo tra gli operatori editoriali che nella prospettiva di ottenere concreti guadagni d'efficienza operativa e risparmi di spesa a beneficio dell'utenza. A tale riguardo, gli esiti dell'indagine inducono a considerare che una serie di rigidità radicatesi nel modello nazionale di sviluppo e

---

<sup>216</sup> *"Come esemplare in negativo viene richiamata al proposito l'esperienza del progetto "Zaino Digitale", che non è mai realmente decollato per la sua scarsa usabilità. Agli utenti, infatti, è richiesto di procedere a registrazione su ogni singola piattaforma – una per ogni editore – e aggiungere a questa procedura, spesso faticosa per le famiglie, un'ulteriore registrazione al servizio Zaino Digitale. Dopodiché è richiesto agli utenti di "collegare" il proprio account del singolo editore con quello unificante di Zaino Digitale (anche questa operazione non sempre immediata) per poi quindi avere accesso a un portale con i link diretti ai propri libri (o per lo meno quelli prodotti da editori aderenti alla piattaforma). Cliccando sul libro si viene in realtà inviati al portale dell'editore, ognuno con la propria interfaccia e con i propri strumenti, più o meno evoluti e tra loro anche molto diversi, il che evidentemente non aiuta gli studenti per un'attività fluida quando debbano passare dal libro digitale di un editore a un altro. L'unico vantaggio di Zaino Digitale sarebbe quello di non dover inserire nuovamente le credenziali, operazione che in un mondo senza Zaino Digitale può comunque essere facilmente gestita dal browser grazie ai sistemi di gestione delle password e ai cosiddetti bookmark. Insomma, Zaino Digitale, così com'è stato sin qui conformato, rappresenta più che altro un aggregatore di link ai siti degli editori che un ambiente unico di fruizione coerente del libro e con un solo set di credenziali, come sarebbe auspicabile per un ambiente condiviso e teso a unificare l'esperienza di utilizzo. Invece, adottando Zaino Digitale, le famiglie devono appuntarsi non più n set di credenziali (una per editore) ma addirittura n+1."* (doc. 122, verbale di audizione dell'ing. G. Giardina e del dott. R. Pezzali, esperti informatici, 28 aprile 2025, p. 6).

<sup>217</sup> *"Le difficoltà tecniche ostacolanti l'impiego dei libri digitali sono accresciute, se non rese insormontabili, dal fatto che molti editori hanno preferito realizzare piattaforme proprietarie in cui far "girare" le proprie produzioni, con la conseguenza che quando ci si debba spostare tra risorse di editori diversi occorre utilizzare modalità e strumenti – si pensi alla fondamentale questione delle annotazioni digitali – anche molto diversi tra loro. Né si può pensare che le esperienze editoriali cooperative sin qui proposte, come quella del c.d. "zaino digitale", abbiano risolto tali limiti, poiché di fatto si tratta di semplici sfogliatori di libri digitali, non di un'autentica piattaforma volta a favorire l'impiego attivo delle risorse digitali"* (doc. 56, verbale di audizione Roncaglia, cit., p. 5).

utilizzo dei libri scolastici di tipo digitale abbiano pregiudicato un loro più diffuso e ricorrente impiego da parte di studenti e docenti.

**278.** In sintesi, dall'indagine è emerso che i principali editori scolastici attivi in Italia:

- 1) impediscono il riutilizzo di una licenza relativa alle componenti digitali dei libri scolastici che sia già stata usata, in particolare impedendone il trasferimento a terzi;
- 2) impediscono la stampa, anche solo parziale, della versione digitale;
- 3) limitano fortemente la disponibilità temporale delle risorse digitali.

**279.** Rispetto a circolazione e impiego delle risorse digitali, incluse quelle destinate alla scuola, va tenuto conto di come queste trovino una loro caratterizzazione fondamentale nel titolo giuridico di possesso del bene, cui si ricollega la questione dell'applicazione ai libri digitali del principio di esaurimento del diritto di distribuzione. In base a tale principio, infatti, una volta che un prodotto soggetto a diritto d'autore sia stato messo in commercio col consenso del titolare, la distribuzione successiva non può più essere controllata dal titolare originario<sup>218</sup>.

**280.** L'applicazione del principio di esaurimento, tuttavia, secondo l'interpretazione dominante vale per i beni materiali, quali sono i libri cartacei, ma non per quelli digitali, in quanto la loro distribuzione online viene ricondotta, nella UE, al diritto (non di distribuzione, bensì) di comunicazione al pubblico, di cui all'art. 3 della Direttiva 2001/29/CE, recepito in Italia all'art. 16 della L. n. 633/1941.

**281.** Sulla base di tale distinzione, alcuni editori hanno espresso una posizione molto rigida circa la trasferibilità della proprietà delle risorse digitali dall'editore al lettore-utente<sup>219</sup>. Nel prendere atto di tale interpretazione, va in ogni caso considerato come

---

<sup>218</sup> La disciplina di riferimento in Italia è contenuta nell'art. 17 della L. n. 633/1941, così come novellato a seguito della Direttiva 2001/29/CE (c.d. InfoSoc), secondo cui “[1.] Il diritto esclusivo di distribuzione ha per oggetto la messa in commercio o in circolazione, o comunque a disposizione, del pubblico, con qualsiasi mezzo ed a qualsiasi titolo, dell'originale dell'opera o degli esemplari di essa e comprende, altresì, il diritto esclusivo di introdurre nel territorio degli Stati della Comunità europea, a fini di distribuzione, le riproduzioni fatte negli Stati extracomunitari. [2.] Il diritto di distribuzione dell'originale o di copie dell'opera non si esaurisce nella Comunità europea, se non nel caso in cui la prima vendita o il primo atto di trasferimento della proprietà nella Comunità sia effettuato dal titolare del diritto o con il suo consenso. [3.] Quanto disposto dal comma 2 non si applica alla messa a disposizione del pubblico di opere in modo che ciascuno possa avervi accesso dal luogo e nel momento scelti individualmente, anche nel caso in cui sia consentita la realizzazione di copie dell'opera. [...]”. Per una considerazione aggiornata della questione, v. A. Catton, *Sealing the Exhaust Valve*, in *Kluwer Copyright Blog*, 30 dicembre 2024, <https://copyrightblog.kluweriplaw.com/2024/12/30/sealing-the-exhaust-valve/>.

<sup>219</sup> “I rappresentanti dell'Autorità rilevano come, a fronte di un quadro normativo e interpretativo in materia di diritti d'autore sulle opere digitali obiettivamente complesso e per molti versi ancora in corso di assestamento, nulla pregiudichi comunque la possibilità per un editore di trasferire la proprietà su un'opera digitale a un singolo consumatore anziché concederla in licenza, e chiedono dunque perché ciò non risulti

alla vendita di libri digitali – ricorrente in passato, quando la circolazione delle risorse digitali avveniva tramite supporti materiali di memoria liberamente cedibili, anziché facendo affidamento su servizi di *hosting* e *storage* tramite server – si sia ormai da tempo sostituito un regime generalizzato di concessione di licenze d’uso<sup>220</sup>.

**282.** Di conseguenza, rispetto alle modalità correnti di fruizione delle risorse digitali, quando si tratti di utilizzo di *e-book* non si pone una questione di limiti ai diritti di proprietà del titolare del bene ed eventualmente del suo acquirente, quanto piuttosto di legittimità dei vincoli di utilizzo compresi nel contratto a mezzo del quale il soggetto che provvede alla comunicazione al pubblico concede di volta in volta il godimento di un servizio. Nell’impiego di libri digitali si configura, pertanto, una relazione di servizio, da cui discende per l’utente un rapporto di noleggio a tempo e condizioni determinate, così come riconosciuto dalla stessa AIE (v. *supra*, nota 219).

**283.** La fonte del rapporto giuridico che consente all’utente di accedere a un contenuto digitale realizzato o distribuito da un fornitore di servizi è infatti il contratto di licenza redatto dal fornitore dei servizi (*End-User License Agreement*, c.d. EULA), che stabilisce condizioni e limiti per l’utilizzo della risorsa digitale. Queste restrizioni sono almeno in parte dettate dalla natura dei servizi e dei contenuti digitali, tenuto conto dell’intrinseca non rivalità dei beni in oggetto. Quel che accade in concreto è che tali beni siano “progettati” e/o messi in circolazione in modo strutturalmente incompatibile con impieghi multipli, o comunque sempre secondo l’ilaterale disegno delle modalità d’uso prescelto dal fornitore, cioè l’editore.

---

avvenire. I rappresentanti di [gruppo Mondadori] rilevano come l’accesso alla versione digitale del libro di tipo B e C o ai contenuti digitali integrativi di cui alle versioni A, B e C possa avvenire solo per il tramite di una licenza, poiché la circolazione di un libro digitale ovvero di contenuti digitali integrativi soggiace ai principi del diritto d’autore così come stabiliti, in ambito UE, sin dalla direttiva 2001/29/CE (la ‘Direttiva Infosoc’), che ha tra l’altro fortemente delimitato le possibilità di circolazione delle opere digitali, in ragione dell’inapplicabilità del c.d. principio di esaurimento alla distribuzione digitale delle opere non incorporate su un supporto tangibile.” (doc. 86, verbale di audizione Mondadori, cit. p. 5). Secondo l’AIE, al medesimo riguardo, “[...] l’accesso al contenuto digitale di un e-book non comporta un trasferimento di proprietà, ma piuttosto la concessione di una licenza d’uso personale e limitata. Di conseguenza, non è ammissibile una libera disponibilità o circolazione degli e-book da parte dell’utente, poiché ciò pregiudicherebbe in modo significativo i diritti degli autori e degli editori” (doc. 145, Nota di AIE in merito ai docs. 108 e 122, 8 luglio 2025, p. 3).

<sup>220</sup> “At the turn of the century, getting access to a work meant buying an analogue copy (e.g. a CD or a printed book). With the purchase, the buyer would fully control the copy. In the early days of digital media, licences still emulated ownership. Consumers would “buy” digital files and download them to their personal devices. Nowadays access is often temporary and only obtainable in the form of a licence which removes the element of ownership. The “buyer” is not awarded a direct file download — the media is available via an online service. As a result, the rights holder can restrict who can have access to what, when, where and how.” (T. Nobre, *Right to License and Own Digital Materials*, Communia Policy paper #21, giugno 2024, p. 2, <https://communia-association.org/policy-paper/policy-paper-21-on-the-right-to-license-and-own-digital-materials/>). V. pure J. Franchi, *L’uomo senza proprietà. Chi possiede veramente gli oggetti digitali?*, Milano: Egea, 2024, pp. 47 ss.; A. Perzanowski - J. Schultz, *The End of Ownership*, Cambridge-MA: MIT Press, 2016, pp. 6 ss.

**284.** La preordinata limitazione dei diritti di godimento dei beni digitali, unitamente agli effetti che ne derivano per i consumatori, si colgono con particolare evidenza con riferimento alla (non) trasferibilità delle componenti digitali dei libri scolastici nel caso di: (1) pratiche di comodato d'uso; (2) rivendita sul mercato secondario delle edizioni di tipo B; (3) interesse a riutilizzare il medesimo libro in un determinato contesto di appartenenza o riferimento.

**285.** Quanto al primo caso, ove un'amministrazione scolastica abbia inteso acquistare libri da consegnare alla propria popolazione studentesca all'avvio dell'a.s. nella prospettiva di un reimpiego di tali risorse per altri a.s. successivi, qualora la licenza per le componenti digitali (*e-book* e contenuti digitali integrativi dell'edizione cartacea) sia già stata attivata non risulta al momento possibile alcun riutilizzo, che resterà pertanto limitato alla componente cartacea di cui l'amministrazione ha invece acquistato la piena proprietà. Si avrà modo di tornare sulla questione per una fattispecie che è stata oggetto di specifico approfondimento nel corso dell'indagine (*infra*, § 415).

**286.** Quanto al secondo caso, a valle di una rivendita di un libro scolastico di tipo B non è attualmente possibile, per il nuovo acquirente della copia fisica su cui sia apposto uno *scratch code* già usato, proseguire nella fruizione dei contenuti digitali ricompresi nell'opera originale complessiva, con una conseguente sensibile riduzione del valore economico del bene.

**287.** Il terzo caso sopra richiamato, infine, attiene a nuclei familiari in cui un libro scolastico possa interessare figli che in successione frequentino classi/scuole dove è stato adottato dal collegio docenti il medesimo titolo, così come a pratiche di liberalità nei confronti di studenti amici e/o economicamente disagiati. Di nuovo, il disegno attuale delle licenze non consente la trasferibilità del godimento del bene nella completezza delle sue componenti, ciò che in sede di consultazione pubblica è stato rimarcato da alcuni consumatori come particolarmente frustrante (*v. supra*, nota 220). A riprova di come la soluzione sia comunque nella piena disponibilità dei produttori e tecnicamente agevole, risulta che almeno un editore abbia già avviato un programma sperimentale per consentire il riuso dei contenuti digitali in a.s. all'interno di un medesimo nucleo familiare, a fronte del pagamento di una frazione del prezzo originario<sup>221</sup>.

---

<sup>221</sup> *“La divisione Zanichelli in via sperimentale attualmente offre la possibilità, agli acquirenti di un libro di tipologia B che riporti un codice di accesso alla versione digitale già utilizzato, di riattivare il codice a un prezzo notevolmente scontato, ovvero -70% del prezzo dell'ebook. Siccome un ebook costa circa il 70% del cartaceo, l'utente che si avvale di questa offerta paga per la componente digitale il 21% del prezzo del cartaceo, per cui, ad esempio, se un testo nuovo costa 60 euro, usato costerà circa 30 euro e l'utente che vorrà riattivare il codice di accesso dovrà spendere solo ulteriori 12,60 euro. Per completezza*

**288.** Altresì da notare in questa sede è che, al momento del trasferimento di disponibilità del bene, non risulta ben chiarita ai consumatori la diversità dei titoli giuridici rilevanti (proprietà della componente cartacea, diritto d'uso limitato secondo contratto di licenza della componente digitale) e le ben diverse conseguenze che ne derivano in termini di disponibilità dello stesso. Neppure, rispetto al prezzo complessivo che viene pagato per l'edizione di libri scolastici di tipo B, vengono mai specificati in maniera distinta gli importi delle diverse componenti, per quanto valutazioni a contrario possano essere almeno in parte sviluppate tenendo conto del prezzo applicato all'edizione esclusivamente digitale di tipo C<sup>222</sup>.

**289.** Quanto alle concrete condizioni d'uso e circolazione dei contenuti digitali, queste vengono abitualmente definite e circoscritte in maniera estremamente puntuale con mezzi tecnologici quali i DRM (*Digital Rights Management*). Si tratta di mezzi ormai da molti anni disponibili per gli editori, come dimostra il fatto che gli estensori della Riforma, consapevoli dei rischi per l'auspicata transizione digitale derivanti da usi aggressivi di tali mezzi, avevano raccomandato espressamente “[...] per quanto possibile l'adozione di standard aperti e pubblicamente documentati. Le eventuali protezioni adottate (DRM) dovranno essere compatibili con l'esigenza di poter trasferire i contenuti da un dispositivo all'altro in casi di sostituzione o aggiornamento del dispositivo personale di fruizione, e dovranno consentire agli studenti l'accesso ai contenuti anche dopo la fine del proprio percorso scolastico.” (D.M. n. 781/2013, all. 1, punto 2).

**290.** L'indagine, nondimeno, ha accertato come la delimitazione dei diritti d'uso delle risorse digitali componenti i libri scolastici digitali o loro annesse perlomeno in Italia non avvenga attraverso DRM, né risulta che da parte dei principali editori, a differenza di quanto riscontrato per altre diffuse produzioni editoriali<sup>223</sup> siano state sperimentate per i libri scolastici soluzioni c.d. di “Social DRM”, consistenti nell'apposizione di

---

*d'informazione, viene fatto presente che ciascun codice di attivazione può essere acquistato a queste condizioni solo una volta per anno scolastico, e l'acquisto va fatto direttamente sul sito Zanichelli. Questa iniziativa è stata pensata in particolare per un riuso “in famiglia”, per esempio tra fratelli che frequentino a breve distanza di tempo una stessa scuola, ma è comunque disponibile per chiunque acquisti un libro usato.”* (doc. 88, verbale di audizione Zanichelli, cit., p. 7).

<sup>222</sup> Secondo quanto dichiarato in audizione da rappresentanti d'impresa, “il prezzo della componente digitale nella versione B non viene specificato perché il prodotto è costituito da entrambe le componenti, anche se la componente cartacea risulta quella oggi più intensamente impiegata. Fra quanto erogato digitalmente in licenza, la componente digitale comprende poi l'intero testo presente nella componente cartacea: l'attribuzione separata di un prezzo alle due componenti risulterebbe quindi impropria rispetto alla tipologia di prodotto venduto.” (doc. 86, verbale di audizione Mondadori, cit., p. 5).

<sup>223</sup> Secondo una ricerca relativa alla produzione editoriali di varia in Italia e risalente ai primi anni Dieci, quasi il 35% degli e-book risultava tutelato tramite Social DRM, a fronte di una quota praticamente corrispondente d'impiego di DRM di tipo proprietario (cfr. I. Martinelli, *El mercado del 'e-book' en Italia*, in *Trama & Texturas*, n. 19, 2012, p. 78).

filigrane elettroniche che consentano sempre l'individuazione della sorgente da cui ha preso avvio la circolazione, agendo così da deterrente contro *file sharing* illegittimi.

**291.** Sono, piuttosto, le modalità di funzionamento delle piattaforme e applicazioni che consentono la lettura dei *files* dei libri a condizionare l'impiego delle risorse digitali<sup>224</sup>, per ragioni che, secondo quanto riportato da una parte del procedimento, sarebbero di tipo pratico<sup>225</sup>. Nel complesso, gli ambienti digitali messi a disposizione dell'utenza scolastica appaiono così configurarsi come “filtri” di controllo di libri e contenuti digitali, in maniera tale da non consentire mai una disponibilità diretta dei *files*, ma per l'appunto soltanto un noleggio fortemente controllato.

**292.** Per quanto in astratto compatibili con l'art. 102 *quater* della L. n. 633/1941, tali soluzioni, da un lato, paiono adombrare finalità di “cattura” e fidelizzazione forzata dei consumatori da parte delle imprese<sup>226</sup>, dall'altro trovano un loro disconoscimento, quanto a ottimalità operative per l'utenza scolastica, nella circostanza che i *files* delle risorse educative vengono messi a disposizione di utenza e docenza nel caso di bisogni educativi speciali (principalmente, ma non necessariamente, in formato PDF, vista la disponibilità di altri formati non proprietari, quali l'ePub), con la possibilità di *download* proprio per consentire una loro migliore fruizione<sup>227</sup>.

---

<sup>224</sup> Esemplare, al riguardo, risulta la lettura del contratto di licenza d'uso del principale gruppo nazionale di editoria scolastica, di cui è richiesta la sottoscrizione per poter accedere alle risorse digitali che facciano parte di un libro di tipo B o C, e dove – peraltro in combinazione a ulteriori condizioni generali, con un ulteriore grado di complessità per il consumatore – vengono dettagliati i limiti al diritto di accedere, visualizzare e usare le risorse attraverso sito e applicazione proprietarie: cfr. Licenza d'uso di HUB Scuola, v. luglio 2024, [www.hubscuola.it/app/docs/licenza\\_uso\\_me\\_re\\_ds.pdf](http://www.hubscuola.it/app/docs/licenza_uso_me_re_ds.pdf).

<sup>225</sup> “*La scelta di non utilizzare sistemi DRM per la protezione dei contenuti è motivata da una serie di ragioni di ordine pratico e strategico. Innanzitutto, c'è un tema di sostenibilità economica. L'adozione di un sistema DRM comporta, infatti, un costo per copia per dispositivo che, anche se nell'ordine di pochi centesimi, su larga scala si traduce in un investimento non irrilevante. C'è poi un altro tema, non di minore rilevanza, che attiene alla fruibilità di un file protetto con DRM su dispositivi spesso eterogenei o datati [...]*” (doc. 147, Nota di Sanoma sui docs. n. 83, 122 e 125, 15 luglio 2025, p. 5).

<sup>226</sup> “[...] il non consentire la disponibilità diretta e autonoma dei *files* dei libri scolastici al di fuori di piattaforme e app rende studenti e professori perennemente ‘captive’ delle interfacce fornite loro dagli editori. Per quanto, in una logica di sfruttamento economico, tale cattura sia comprensibile, quando l'obiettivo sia quello di sostenere un impiego efficace di risorse educative in formato digitale gli interessi coinvolti chiaramente divergono, e gli utenti – che hanno debitamente pagato per la migliore disponibilità di tali risorse a fini educativi – andrebbero pertanto tutelati, anche nella legittima aspirazione di accedere a interfacce coerenti tra loro e non, come accade oggi, ad ambienti del tutto diversi da libro a libro, se proposti da editori diversi” (doc. 122, verbale di audizione ing. Giardina e dott. Pezzali, cit., p. 4).

<sup>227</sup> “*La contropreva che il file potrebbe essere tranquillamente fornito è data dal fatto che, per ottemperare a bisogni educativi speciali, c.d. BES, il file (di solito un pdf) viene fornito sia allo studente che ai docenti interessati, perché si tratta dello strumento più efficace per adattare il percorso educativo alle esigenze del soggetto interessato: infatti, questo tipo di studenti è aiutato nella fruizione dei contenuti del libro grazie a specifiche applicazioni terze, non appartenenti all'editore, che richiedono proprio il file PDF come fonte*” (doc. 122, verbale di audizione ing. Giardina e dott. Pezzali, cit., p. 4). Anche secondo altri soggetti, professionalmente coinvolti nel settore editoriale scolastico, “va tenuto conto che a differenza delle edizioni standard quelle BES possono essere scaricate come PDF dalle piattaforme degli editori, per

**293.** I limiti di fruizione condizionanti l'impiego di risorse educative digitali risultano evidenti nell'impossibilità di stampare le pagine dei libri a partire dall'edizione elettronica consultabile sulla piattaforma. Stampa che, va notato, potrebbe consentire un utilizzo più flessibile dei contenuti digitali, meglio adattabile alla già vista predilezione persistente nella scuola italiana per il supporto cartaceo, rendendo frazionabile il testo, e così “alleggerendo” anche la necessità per gli/le studenti di portare sempre con sé la copia cartacea nella sua interezza (v. pure *infra*, § 434).

**294.** Ancora, rilevano i limiti temporali correntemente applicati dai principali editori alla fruizione delle edizioni scolastiche digitali, in netto contrasto con quanto previsto dalla normativa vigente, secondo cui le protezioni applicabili all'usabilità delle risorse digitali dovrebbero comunque consentire all'utenza l'accesso ai contenuti anche dopo la fine del percorso scolastico (cfr. D.M. n. 781/2013, all. 1, punto 2).

**295.** L'utilizzabilità della copia digitale ha durata corrispondente a un predeterminato numero di anni a partire dalla data di attivazione, di solito limitati a quelli di durata del ciclo scolastico di riferimento o addirittura inferiori agli stessi, quando il libro non sia destinato a essere utilizzato lungo l'intero ciclo ma solo per una parte di esso. Spesso, inoltre, i limiti temporali applicati tramite i contratti di licenza prendono a riferimento anni solari anziché scolastici, con un disagevole sfasamento dei possibili concreti impieghi delle risorse rispetto alle attività scolastiche.

**296.** Simili limitazioni condizionano fortemente l'impiego di una risorsa di cui l'utenza dispone a esito di una vendita abbinata – ancorché di titoli giuridici diversi, ovvero proprietà e diritto di licenza d'uso – relativa a due componenti editoriali coordinate (edizione cartacea + edizione digitale e contenuti digitali di espansione), come lamentato da parte di consumatori nel corso della consultazione pubblica iniziale<sup>228</sup>. Tenuto conto che la quasi totalità dei libri adottati in Italia è di tipo B, con la contestuale presenza di edizione cartacea e digitale, la differenza di disciplina rispetto alle due versioni di libro acquistate contestualmente si mostra significativa.

---

*consentire a studenti e docenti di impiegare l'ebook in maniera più dinamica e meglio adattata alle esigenze specifiche d'impiego (es. per ingrandire i caratteri)*” (doc. 144, verbale di audizione ANARPE, cit., p. 3).

<sup>228</sup> Secondo una testimonianza raccolta: “[...] l'edizione digitale decade dopo tre anni. Ho scritto alla casa editrice l'esigenza del piccolo di usare integralmente i contenuti del libro del fratello [...] Io sostengo fortemente il mio diritto di acquistare libri e mantenerne la proprietà di ogni loro parte (cartacea e digitale) per tutto il tempo che voglio e avere la libera fruizione di tutte le parti del libro con tutte le persone della mia famiglia.” (doc. 25, contributi alla consultazione pubblica di persone fisiche, 11 settembre-8 ottobre 2024, p. 29).

#### IV.4 Limiti alla fruizione delle risorse su carta e interazioni cartaceo-digitale

**297.** Un ulteriore aspetto emerso nel corso dell'indagine riguarda le prassi invalse nel settore dell'editoria scolastica in ordine a progettazione e allestimento dei libri. Nel contesto di una generale inclinazione verso soluzioni antologiche (*supra*, §18), e nell'assenza di più dirette specifiche in proposito da parte dei decisori competenti, quali in primo luogo il MIM, le imprese si sono infatti orientate su produzioni voluminose, con effetti diretti sulla foliazione delle copie cartacee e di conseguenza sul loro peso materiale. Tale tendenza, come lamentato da più parti nell'ambito della consultazione pubblica, e nonostante l'esistenza di varie raccomandazioni ufficiali di fonte medico-sanitaria<sup>229</sup>, determina conseguenze negative per soggetti, quali le/gli studenti, in corso di formazione (anche) fisica.

**298.** Alcuni degli editori auditi hanno rappresentato come sia la domanda espressa dal corpo docente a indirizzare l'editoria verso ampie foliazioni, pregiudicando così le proposte commerciali, che pure sono state tentate in passato, di edizioni più contenute e leggere<sup>230</sup>. Altre testimonianze, raccolte nell'ambito della consultazione pubblica, riconducono invece la tendenza a foliazioni elevate anche a meccanismi di fidelizzazione dei docenti da parte degli editori<sup>231</sup>.

---

<sup>229</sup> Si possono richiamare al riguardo una nota congiunta MIUR-Ministero del Lavoro, n. 5922 del 30 novembre 2009, *Chiarimenti in merito al peso degli zainetti scolastici*, la quale a sua volta richiama specifiche raccomandazioni del Consiglio Superiore della Sanità ([https://www.istruzione.it/archivio/web/istruzione/prot5922\\_09.html](https://www.istruzione.it/archivio/web/istruzione/prot5922_09.html)), e più di recente una nota INAIL del 7 ottobre 2020, *Disposizioni anti Covid-19 ed ergonomia scolastica* (<https://www.inail.it/portale/it/inail-comunica/news/notizia.2020.10.disposizioni-anti-covid-19-ed-ergonomia-scolastica-online-il-factsheet-dell-inail.html>).

<sup>230</sup> “[...] non sempre il mercato – ovvero la domanda rappresentata dai docenti responsabili delle adozioni – ha reagito positivamente a una diminuzione della foliazione, il che ha indotto l'offerta editoriale ad adeguarsi.” (doc. 86, verbale di audizione Mondadori, cit. p. 3). “Viene pure ricordato come intorno alla metà degli anni Dieci Zanichelli abbia sviluppato una linea di testi snelli ed espansi con appendici digitali, le cc.dd. “versioni arancioni”, ma questo esperimento si è dimostrato un fallimento commerciale poiché si è scontrato con una più generale avversione degli insegnanti per queste edizioni. Infatti, in quel periodo gli altri editori avevano scelto di produrre testi di più ampia foliazione e avevano avuto molto più successo sul mercato: in effetti è stata tale tendenza a imporsi nelle adozioni scolastiche ed è tuttora quella prevalente.” (doc. 88, verbale di audizione Zanichelli, cit., p. 5).

<sup>231</sup> “[...] la dotazione digitale dei volumi cartacei continua ad essere percepita come ancillare, per cui testi che potrebbero avere una foliazione minore (mi riferisco alle parti di esercizi la cui valutazione può essere demandata ai software), invece continuano a proporre pagine e pagine di esercizi (che ogni volta vanno aggiornati, reimpostati, correddati di nuove immagini eccetera), aumentandone i costi. E questo meccanismo è premiato dal mercato perché il corpo docente ritiene il libro di testo e la didattica che vi si appoggia indispensabile, in parte per abitudine e in parte perché le case editrici tradizionali inondano le e i docenti di materiali aggiuntivi, sostanzialmente in regalo: libri con schede di verifica solo da fotocopiare, testi con attività supplementari, laboratori, versioni speciali dei libri di testo con le soluzioni, chiavette con contenuti digitali aggiuntivi... Tutto il processo adozionale, a partire dal regalo della copia saggio, è pensato per “cocolare” il o la docente, rassicurarla, farla sentire supportata (e questo meccanismo negli ultimi anni in cui la professione d'insegnante ha subito una progressiva e drammatica svalutazione è diventato ancora più importante).” (doc. 25, contributi alla consultazione pubblica di persone fisiche, cit., p. 62).

**299.** Al di là degli specifici incentivi e finalità dei diversi soggetti interessati, un editore operante a livello internazionale – e come tale meglio posizionato per osservare il fenomeno in chiave comparativa – ha riscontrato come la situazione italiana, in termini di foliazione dei volumi, non abbia paragoni a livello europeo, con una dimensione media più che doppia rispetto a quella osservabile nel Paese risultante immediato successore nel confronto, la Polonia<sup>232</sup>.

**300.** Per altro verso, quanto all'istanza comunque diffusa e sentita di disporre di edizioni più maneggevoli rileva la testimonianza resa in audizione dai rappresentanti dei promotori editoriali, secondo cui, *“a fronte di edizioni cartacee sempre più voluminose e componenti digitali complesse da gestire, capita di frequente ai promotori e agenti di osservare un utilizzo molto diffuso delle edizioni BES, fino ad avere casi di classi intere che, su richiesta dei docenti, impiegano tale versione di un determinato libro. A questo proposito va considerato come si tratti di edizioni dai prezzi più bassi e con contenuti semplificati, con numeri di pagine molto più ridotti nell'edizione cartacea (a titolo d'esempio, a un libro di Storia di 400 pagine corrisponde un'edizione BES di 120 pagine)”*<sup>233</sup>.

**301.** Sulla base di tali elementi sembrerebbe che, salva una sostanziale libertà di sviluppo dei prodotti e pertanto con un ampio margine di confronto competitivo a disposizione per la proposizione di soluzioni editoriali diverse, i principali operatori del mercato continuano a prediligere edizioni con foliazioni ampie<sup>234</sup>. Alla medesima problematica è anche riconducibile la produzione di volumi unici, quantomeno rispetto all'edizione destinata a un singolo anno di ciclo scolastico, senza una suddivisione in unità didattiche distinte o comunque fascicoli separabili<sup>235</sup>.

---

<sup>232</sup> *“I rappresentanti di Sanoma, sulla base dei propri dati interni, rilevano come in effetti in Italia la dimensione dei volumi cartacei dei libri scolastici – in particolare quelli destinati alle scuole secondarie di primo e secondo grado – sia di gran lunga superiore a quella riscontrabile in tutti gli altri Paesi UE: addirittura, la dimensione media risulta essere il doppio di quella del Paese immediatamente successivo in tale classifica, la Polonia, e ciò è dovuto sia alla maggiore complessità del contenuto sia al fatto che le diverse componenti dei libri, in particolare la teoria e gli eserciziari, sono tenute insieme.”* (doc. 85, verbale di audizione Sanoma, cit., p. 3).

<sup>233</sup> Doc. 144, verbale di audizione ANARPE, cit., pp. 2-3.

<sup>234</sup> Sul punto, secondo un editore auditato, *“Con il tempo è prevalsa infatti la scelta di volumi che contengono tutto quanto previsto dalle Indicazioni ministeriali, affiancati da pochi volumetti opzionali. La scelta è più economica e più pratica: gli studenti hanno sempre il libro giusto in classe quando serve e gli insegnanti hanno insieme spiegazioni ed esercizi, gestiti all'interno del testo in maniera più organica e coerente.”* (doc. 88, verbale di audizione Zanichelli, cit., p. 5).

<sup>235</sup> Al riguardo, un editore ha rilevato una contrarietà di fondo, da parte degli insegnanti, a soluzioni di fascicolazione dei contenuti di un medesimo volume, per ragioni di praticità nella conduzione delle attività didattiche in classe: “[...] l'insegnante tende a volere a propria disposizione il maggior numero possibile di contenuti e strumenti didattici nella più condivisa versione cartacea per poter poi scegliere in base al percorso educativo sviluppato per la classe di riferimento. Ancora, non va dimenticato come una soluzione a fascicoli si esponga al rischio di dimenticanze da parte degli studenti nel portare con sé la

**302.** In proposito, si ricorda come l'Autorità, nel chiudere il procedimento I692 con l'accettazione di impegni (*supra*, § 105), avesse valutato positivamente l'allestimento di edizioni separabili in componenti distinte, in particolare per le parti didattiche e di esercizi. Secondo quanto al tempo prospettato dagli editori parti del procedimento, la realizzazione di edizioni comprehensive di componenti diverse e separabili avrebbe consentito guadagni di efficienza sotto vari profili, a partire da risparmi di spesa per gli acquirenti.

**303.** Nell'occasione, era stato fatto espresso riferimento alle nuove possibilità di trasferire parti di libro in siti *internet* o su supporti elettronici. Tuttavia, dall'osservazione delle successive evoluzioni di mercato emerge come gli ambienti digitali sin qui sviluppati non siano stati mai pienamente colti come opportunità per rimodulare la forma del libro scolastico, separandone le componenti strutturali secondo criteri di funzionalità, bensì quali spazi di consultazione predeterminata e controllata di una copia digitale della versione cartacea, cui vengono aggiunti contenuti di corredo. Si tratta di una tendenza che, di nuovo, non si mostra funzionale all'ottenimento di risparmi di costi e guadagni di efficienza per l'utenza.

**304.** Per quanto attiene all'effettivo confronto competitivo nel settore dell'editoria scolastica in vista di benefici a vantaggio dei consumatori, è senz'altro auspicabile lo sviluppo e un'attiva promozione di soluzioni modulari. Secondo quanto emerso in corso d'indagine, infatti, andrebbe meglio colta la possibilità di sviluppare eserciziari modificabili a seconda dei singoli profili d'utenza, fruibili in ambienti digitali predisposti e memorizzabili per ulteriori analisi e interazioni, anziché da completare – e pertanto da poter utilizzare una sola volta – sulle copie cartacee<sup>236</sup>. Si ricorda, peraltro, come sia già pratica comune per l'editoria scolastica di offrire ai docenti, all'interno dei propri ecosistemi digitali, eserciziari e test distaccati dall'edizione digitale del libro di testo (*supra*, § 272).

**305.** Si avrà modo di osservare a breve (*infra*, § 310) come l'adozione di soluzioni modulari avrebbe il pregio di incidere positivamente sulle possibilità di rivendita di libri usati, nonché, come peraltro già osservato dall'Autorità nel citato provvedimento I692, di mantenere immutato il libro cartaceo per un certo numero di anni, “mentre gli

---

*componente di volta in volta necessaria, pregiudicando così l'impiego effettivo del libro.”* (doc. 85, verbale di audizione Sanoma, cit., p. 3).

<sup>236</sup> Doc. 25, contributi alla consultazione pubblica di persone fisiche, cit., p. 61.

*esercizi ed eventuali aggiornamenti sarebbero ottenibili acquistando soltanto il supporto integrativo più recente*<sup>237</sup>.

#### Modularità dei libri scolastici e QRCode

**306.** Nella prospettiva di una maggiore e migliore modularità a vantaggio dell’utenza dei libri scolastici, e a significativa riprova del fatto che le risorse digitali, quando siano direttamente e agevolmente accessibili sulla base di criteri di interoperabilità condivisi, trovano positivo riscontro anche da parte di un’utenza affezionata al supporto cartaceo, va richiamato il caso delle applicazioni crescenti nell’ambito dell’editoria scolastica della soluzione tecnologica rappresentata dai *QRCode*.

**307.** In sintesi, i *QRCode* (da *Quick Response Code*) sono codici bidimensionali a matrice in grado di memorizzare molte più informazioni rispetto ai tradizionali codici a barre lineari: possono essere letti tramite la fotocamera di un qualsiasi dispositivo digitale, quali *smartphone* e *tablet*, permettendo l’accesso immediato a contenuti digitali. Disponibile sin dagli anni Novanta, la soluzione tecnologica dei *QRCode*, a valle di una messa a disposizione aperta e *royalty-free* volta a favorirne un’adozione globale, ha visto aumentare esponenzialmente le sue applicazioni, in particolare dagli anni Dieci: l’impiego, molto marcato per semplificare i pagamenti digitali, risulta peraltro ampiamente trasversale<sup>238</sup>, come appunto dimostra il caso dell’editoria scolastica.

**308.** Secondo i dati raccolti da AIE, i *QRCode* utilizzati nei libri di testo cartacei per consentire l’accesso a contenuti digitali integrativi, senza necessità di apposite registrazioni ma tramite la semplice scansione del codice, ha sperimentato molto di recente una crescita notevole, con un incremento di oltre il 120% nella presenza di *QRCode* nei libri, e addirittura del 376% nelle consultazioni da parte di studenti e docenti<sup>239</sup>. Considerazioni similari circa la flessibilità d’impiego e funzionalità di tale tecnologia in termini di accesso ai contenuti sono state espresse anche dai rappresentanti di ANARPE, i quali hanno segnalato come strumenti di accesso diretto alle risorse digitali siano particolarmente importanti per l’utenza nel caso di discipline quali le lingue straniere<sup>240</sup>.

---

<sup>237</sup> I692 - MERCATO DELL’EDITORIA SCOLASTICA, provv. 18286, cit., §45.

<sup>238</sup> Cfr. Bitly, *From Scans to Strategy. How Marketers Use QR Codes in 2025*, Report, luglio 2025, [https://mkt-static.bitly.com/static/1763763405/pages/wp-content/uploads/2025/06/Bltly-How-Marketers-Use-QR-Codes-in-2025.pdf?gl=1\\*1gry1e6\\*gcl\\_au\\*ODk3MjIxMDg1LjE3NjQ3ODAzNzQ](https://mkt-static.bitly.com/static/1763763405/pages/wp-content/uploads/2025/06/Bltly-How-Marketers-Use-QR-Codes-in-2025.pdf?gl=1*1gry1e6*gcl_au*ODk3MjIxMDg1LjE3NjQ3ODAzNzQ).

<sup>239</sup> AIE, *Osservatorio AIE sul mondo della scuola*, cit. p. 16.

<sup>240</sup> “Più in generale sul passaggio agli ebook, c’è da dire che come nel 2013, al momento dell’avvio della Riforma, gli insegnanti non erano pronti alla didattica digitale, così non ci sono ancora adesso le condizioni per un suo impiego pervasivo: la didattica, insomma, resta ancorata alla carta perché efficace ed inclusiva, e le stesse recenti indicazioni ministeriali relative al divieto d’impiego di smartphone in classe non potranno che limitare fortemente gli sviluppi che nel frattempo s’erano registrati verso un utilizzo più diffuso di risorse digitali, più di recente trainato dall’inserimento di *QRCode* nelle copie cartacee che consentono un

**309.** In questa prospettiva, l’impiego di strumenti di accesso diretto e libero a contenuti digitali partendo dai libri scolastici, allo stato esemplarmente rappresentati dai *QRCode*, costituiscono una soluzione a disposizione dei consumatori di prodotti dell’editoria scolastica che va senz’altro preservata e promossa, vista la dimostrazione fornita che, quando le risorse digitali risultano agevolmente accessibili, esse trovano ampio impiego nel sistema scolastico nazionale.

**310.** A tale riguardo, va ricordato come gli stessi rappresentanti dell’AIE abbiano evidenziato nel corso d’indagine che, nella prospettiva di un superamento dell’attuale monopolio adozionale di fatto del tipo B, gli editori *“da un lato potrebbero ridefinire la propria offerta in base a una domanda effettivamente in grado di esprimersi più liberamente, dall’altro potrebbero distinguere le proprie produzioni proprio attraverso soluzioni digitali più variabili”*, con un espresso richiamo proprio alla soluzione del *QRCode*<sup>241</sup>. Rispetto a tali soluzioni, in ogni caso, permane la questione dei dispositivi che si trovino nell’effettiva disponibilità dell’utenza studentesca per accedere alle risorse digitali in ambito scolastico e domestico, così come delle condizioni riconosciute dall’ordinamento per l’impiego stesso di tali dispositivi.

#### **IV.5 Variazioni nelle adozioni e nuove edizioni**

**311.** Le variazioni nelle adozioni registrabile rispetto ai diversi a.s. da parte dei colleghi-docenti costituiscono lo snodo fondamentale nei mercati dell’editoria scolastica e la direttrice primaria nella concorrenza tra le imprese, le quali, attraverso i rispettivi canali di promozione commerciale, si confrontano sulla base di qualità – in cui rientrano la differenziazione di prodotto e l’innovazione rappresentate da nuove edizioni e novità – e quantità di prodotti e servizi offerti all’utenza di riferimento, ovvero docenti e studenti.

**312.** In base alle informazioni raccolte, il normale tasso di variazione nelle adozioni per le classi capo-ciclo di SS1 e SS2 risulta obiettivamente elevato, in quanto mediamente superiore al 35% (*supra*, § 125). Ciò significa che, in un medesimo istituto, circa un terzo dei libri cambia da un ciclo all’altro e, nella prospettiva dell’utenza, non può essere eventualmente riutilizzato: in particolare nel caso di famiglie con figli iscritti in tempi

---

*collegamento molto agevole ai contenuti digitali. A questo proposito, va detto che, in particolare per alcune materie d’insegnamento, un’accessibilità rapida a risorse digitali è ormai fondamentale: si pensi, per lo studio delle lingue straniere, alle registrazioni audio per studio della pronuncia e sviluppo delle capacità di comprensione dei dialoghi.”* (doc. 144, verbale di audizione ANARPE, cit., p. 3).

<sup>241</sup> Doc. 87, verbale di audizione AIE cit., p. 4.

ravvicinati a un medesimo istituto, ovvero di studenti che si trovino a ripetere un a.s., tale conseguenza viene percepita come ingiustamente penalizzante<sup>242</sup>.

**313.** Nel contesto più generale delle nuove adozioni decise dai collegi-docenti vanno collocati anche i casi delle novità editoriali e delle nuove edizioni: le seconde, in particolare, contribuiscono a contrarre le possibilità di riutilizzo di un testo nelle classi successive anche quando il libro rimanga lo stesso. Al proposito, l'analisi dell'incidenza complessiva di nuove edizioni e novità sui cataloghi dei principali editori, condotta su un prolungato periodo di tempo (dall'a.s. 2013/14 all'a.s. 2024/25) ha evidenziato percentuali mediamente vicine al 10%, con la ricorrenza di percentuali anche superiori in particolari a.s. (per esempio in concomitanza con l'adozione di nuove indicazioni nazionali, da cui discende la necessità di rivedere i cataloghi editoriali).

**314.** Tale dato comporta, in condizioni normali, un'elevata sostituzione dei cataloghi editoriali nell'arco di pochi anni: quando, poi, ricorrono casi particolari, quali variazioni nei contenuti delle indicazioni nazionali o altre innovazioni di tipo normativo-regolatorio, il fenomeno di sostituzione dei libri con nuove edizioni e novità risulta ancora più marcato, con effetti diretti sulle possibilità per l'utenza di fare affidamento su edizioni già esistenti. Al proposito, secondo prime stime sviluppate in corso d'indagine, il tasso complessivo di variazione dei libri scolastici disponibili sul mercato è di quasi il 25% nell'arco di tre anni, e di oltre il 40% sui cinque anni. Ne consegue che, nel passaggio da una classe capo-ciclo all'altra, la riutilizzabilità di libri già disponibili possa risultare effettivamente erosa in maniera consistente.

#### Vincoli d'invarianza nelle adozioni di libri scolastici

**315.** Che l'impossibilità di reimpegno di libri già oggetto di adozione costituisca una problematica percepita in maniera diffusa è stato testimoniato da vari contributi pervenuti nella consultazione pubblica<sup>243</sup>, e la rilevanza del tema in una prospettiva regolatoria trova significativa conferma nell'esistenza di previsioni normative adottate in diversi Paesi dell'UE al fine di limitare la possibilità di variazioni troppo frequenti<sup>244</sup>.

---

<sup>242</sup> Doc. 25, contributi alla consultazione pubblica di persone fisiche, cit., pp. 27, 73.

<sup>243</sup> Cfr. doc. 7, contributo alla consultazione pubblica dell'associazione CODACONS, 7 ottobre 2024, p. 2; doc. 14, contributo alla consultazione pubblica di DMB S.r.l. - Il Libraccio, 11 ottobre 2024, p. 2; doc. 16, contributo alla consultazione pubblica dell'associazione UNC Consumatori, 11 ottobre 2024, p. 3; doc. 25, contributi alla consultazione pubblica di persone fisiche, cit., pp. 7, 9, 10, 18, 21, 25, 29, 31, 33, 37, 39, 66, 70, 72, 73, 74, 80, 82.

<sup>244</sup> In Spagna ricorre ormai da tempo un limite minimo di quattro anni per le adozioni di libri di testo e materiali curriculare. In particolare, secondo l'art. 6 del Real Decreto 31 luglio 1998, n. 174, "Los libros de texto y materiales curriculares adoptados no podrán ser sustituidos por otros durante un período mínimo de cuatro años, salvo en los casos en que estuviera, de acuerdo con el informe de la Inspección, plenamente justificada su sustitución antes del tiempo establecido." (<https://www.boe.es>). In proposito v. Asociación Nacional de Editores de Libros y Material de Enseñanza - ANELE, El libro educativo en España. Curso

**316.** Anche in Italia, fino al 2012, era vigente un vincolo d'invarianza di 5 anni per le adozioni di libri scolastici: tale limite è stato abrogato sulla base delle aspettative riconlegate dalla Riforma alla transizione digitale in termini di atteso impiego prevalente di risorse digitali meno costose e più flessibili (*supra*, nota 192). Tuttavia, come si è avuto modo di osservare, le aspettative di risparmio sono state in larga parte disattese, e l'impiego delle risorse digitali sconta rigidità persistenti.

**317.** A distanza di oltre dieci anni dalla Riforma rientra nella disponibilità del legislatore e dei soggetti istituzionali aventi competenze regolatorie di valutare – secondo criteri di opportunità e proporzionalità rispetto a tutela dei diritti dei consumatori di beni ad acquisto vincolato, quali i libri scolastici, interesse collettivo all'efficienza del sistema educativo e salvaguardia degli investimenti industriali – l'opportunità di revisioni della disciplina di riferimento, anche rispetto al tema delle variazioni adozionali.

**318.** Un'eventuale reintroduzione di limiti temporali per le nuove adozioni da parte dei colleghi-docenti dovrebbe evidentemente trovare efficaci parametri di adeguatezza. In questa prospettiva, rileva come il principale documento di programmazione adottato dagli istituti scolastici in Italia, il PTOF, abbia durata triennale (*supra*, §48): ove un limite temporale corrispondente venisse adottato, eventualmente anche da parte dei singoli istituti scolastici, potrebbero così combinarsi scelte programmatiche dei colleghi docenti e istanze di più agevole riutilizzabilità di libri già nella disponibilità dell'utenza.

**319.** Le scelte di sistema appena ipotizzate, in ogni caso, non pare possano trovare seguito nell'immediato, a fronte dell'entrata in vigore a partire dall'a.s. 2026/27 di nuove Indicazioni Nazionali, e di altre revisioni similari attese a breve per cicli scolastici diversi, da cui discenderà necessariamente un radicale rinnovo dei cataloghi editoriali destinati all'utenza scolastica, con probabili assestamenti negli a.s. immediatamente successivi.

#### *Disciplina delle variazioni tra edizioni*

**320.** Nell'ordinamento nazionale, in base alla normativa e al corpo regolatorio vigente non sussistono criteri di verifica e controllo istituzionali sulle variazioni riscontrabili tra un'edizione e l'altra di una medesima opera editoriale, che come già considerato incidono sulla sostituibilità di prodotto e condizionano le dinamiche di un mercato,

quale quello secondario, su cui i consumatori fanno ampio affidamento per limitare l'incidenza delle spese a proprio carico.

**321.** Se, dunque, attività di verifica possono comunque essere condotte in maniera autonoma da parte di soggetti portatori di interessi diversi, è alle attività volontarie dei singoli editori e della loro associazione di categoria che restano al momento riconducibili tutte le attività rilevanti in proposito.

**322.** Un'informativa trasparente da parte degli editori rispetto alle variazioni intercorse ha finora trovato espressione in pratiche diverse, quali la pubblicazione di "tavole di corrispondenza" tra i diversi ISBN di edizioni nuove e precedenti per consentire di comprendere continuità e possibile sostituibilità, ovvero documentazioni apposite relative alle singole opere, a partire da quelle secondo il già citato modello "Libri in Chiaro" sviluppato da AIE.

**323.** Sempre rispetto all'associazione di categoria, come già visto, l'attuale art. 25 del Codice AIE prevede che *"la nuova edizione di un libro deve caratterizzarsi per sostanziali aggiornamenti scientifici o didattici e comunque deve differire dalla precedente per almeno il 20% dei contenuti"*, e nel corso dell'indagine si è cercato di meglio comprendere tanto l'effettiva portata che la concreta applicazione della disposizione citata. Al riguardo, primari editori hanno affermato che nella nozione di contenuti, di cui all'art. 25, *"rientrano anche le immagini (tabelle, grafici, schemi e mappe, fotografie, disegni...), che, tanto più considerate le modifiche profonde in corso nelle modalità d'insegnamento e apprendimento, hanno una rilevanza strutturale nella composizione di un libro scolastico."*<sup>245</sup>.

**324.** In maniera similare, è stato rilevato come ai fini della valutazione del 20% di variazioni si debba tenere conto che *"in un libro possono cambiare sia i contenuti informativi, in cui rientrano testi e immagini, che quelli organizzativi, ad esempio composizione grafica e struttura espositiva"*<sup>246</sup>. Gli editori auditati hanno quindi sottolineato la rilevanza in un libro scolastico delle parti didattiche contenenti esercizi, le quali sarebbero soggette in maniera fisiologica a cambiamenti frequenti<sup>247</sup>.

**325.** Richiesta direttamente di chiarimenti circa la corretta interpretazione della disposizione, l'AIE ha fatto presente che, mentre la versione originaria dell'art. 25 faceva riferimento a testo e illustrazioni, quella attualmente in vigore *"nel riferirsi più*

---

<sup>245</sup> Doc. 86, verbale di audizione Mondadori, cit. p. 2.

<sup>246</sup> Doc. 88, verbale di audizione Zanichelli, cit. p. 2.

<sup>247</sup> Doc. 86, verbale di audizione Mondadori, cit. p. 2.

*ampiamente ai ‘contenuti’ ricomprende anche altri elementi tipici di un libro scolastico, tra cui la sua composizione grafica”*<sup>248</sup>. Salva tale precisazione, l’AIE non è stata in grado di specificare ulteriormente l’entità della percentuale minima di variazioni del 20% ritenuta utile a definire le nuove edizioni.

**326.** Tenuto conto di tali elementi, è da ritenersi che l’art. 25 del Codice AIE non renda possibile un confronto oggettivo tra edizioni<sup>249</sup> e che la disposizione citata non risulti di particolare utilità per dissipare i dubbi, persistenti anche nella pubblica percezione, circa l’esistenza di condotte opportunistiche nella variazione di opere scolastiche attraverso nuove edizioni. Simili condotte possono effettivamente trovare ampi margini operativi nella specificità dei contenuti propri dei libri scolastici, che spesso richiedono, tra l’altro, apparati di verifica delle competenze in corso di acquisizione da parte degli studenti.

**327.** Con riferimento alla questione delle variazioni della componente-esercizi, da cui conseguirebbe il passaggio a una nuova edizione, si ribadisce come il tema sia stato già affrontato dall’Autorità, nell’ambito del citato procedimento I692, in cui era stato evidenziato che *“sia le integrazioni relative ad una nuova edizione, sia la parte contenente gli esercizi potrebbero essere inseriti esclusivamente nel materiale didattico trasferito su supporto informatico (e quindi separato dal libro di testo propriamente detto). In tal modo, il libro cartaceo potrebbe restare immutato per un certo numero di anni, mentre gli esercizi ed eventuali aggiornamenti sarebbero ottenibili acquistando soltanto il supporto integrativo più recente”*<sup>250</sup>.

**328.** In ragione del lungo periodo intercorso tra la decisione citata e la presente indagine, peraltro, le soluzioni tecnologiche a disposizioni dell’editoria scolastica per ottenere un’efficace separabilità e usabilità delle diverse componenti di un libro sono senz’altro aumentate. A titolo d’esempio, si può richiamare il ricorso ai QRCode, di cui sono già stati rilevati apprezzamento da parte dell’utenza e flessibilità d’impieghi (*supra*, § 306).

---

<sup>248</sup> Doc. 87, verbale di audizione dei rappresentanti di AIE, 4 febbraio 2025, p. 3.

<sup>249</sup> Significativamente, la difficoltà di distinguere tra edizioni di una medesima opera è stata rappresentata dagli stessi editori sin dalla consultazione pubblica dell’indagine, posto che *“la distinzione tra novità pura e nuova edizione è a volte evanescente (si pensi al caso del libro X dell’autore A, con contenuti in gran parte simili al libro Y dello stesso autore, ma con titolo diverso, ad. es. perché per altro tipo di scuole”* (doc. 18, contributo alla consultazione pubblica di Zanichelli, cit., p. 12).

<sup>250</sup> I692 - MERCATO DELL’EDITORIA SCOLASTICA, provv. 18286, cit., §45.

#### IV.6 Accesso ai libri scolastici tramite comodato d'uso e noleggio

**329.** Agevolazioni per l'accesso gratuito ai libri scolastici, attraverso soluzioni di comodato d'uso e noleggio, sono state da tempo previste da distinti atti e disposizioni di legge, ma con risultati limitati quanto a diffusione e omogeneità (*supra*, §§ 96 ss.). L'indagine non ha consentito di recuperare dati o informazioni di dettaglio sulle politiche allo stato esistenti sul territorio nazionale, salva una chiara percezione – corroborata dalla ricorrenza di avvisi diffusi da singoli istituti scolastici tramite *internet* – che le iniziative al riguardo vengono adottate su base locale, possibilmente con un coordinamento a livello al più regionale ma comunque in assenza di una più ampia supervisione e sostegno da parte del MIM.

**330.** Sebbene non siano stati rinvenuti studi comparativi relativamente alle pratiche di comodato d'uso e noleggio applicate all'estero, da una pluralità di indici informativi risulta la diffusione all'estero di tali pratiche, con gradi diversi d'intervento delle amministrazioni pubbliche e più direttamente scolastiche. Modelli di comodato d'uso risultano in particolare ampiamente sviluppati in Germania, Francia, Spagna (anche se con profonde differenze a seconda della regione di riferimento), Olanda, Belgio e Svezia, solitamente con la previsione del versamento di una cauzione da parte dell'utenza all'inizio dell'a.s.<sup>251</sup>. In questo senso, come già rilevato, la situazione italiana appare molto diversa, e anche le limitate esperienze sin qui sviluppatesi hanno trovato nuove difficoltà nel contesto della transizione digitale perseguita dalla Riforma.

##### Ostacoli al comodato d'uso: in particolare, la controversia AIE-Valle d'Aosta

**331.** Per quanto attiene al comodato d'uso, la questione è divenuta più complessa dopo che, per gli effetti della Riforma, le adozioni si sono orientate in maniera preponderante su libri di tipo B. Se, infatti, rispetto alle copie materiali di un'opera non erano mai emerse particolari difficoltà di tipo tecnico e giuridico per le amministrazioni locali interessate all'acquisto diretto di libri da concedere poi in comodato gratuito all'utenza studentesca del territorio di competenza, nel caso di libri con componenti digitali la situazione è risultata del tutto diversa a causa della disciplina applicabile alla circolazione dei contenuti digitali, così come sostenuta da editori e loro rappresentanze associative.

**332.** Al riguardo, risulta emblematica una vicenda analizzata nel corso dell'indagine e che ha visto coinvolta una pubblica amministrazione, la Sovraintendenza agli Studi

---

<sup>251</sup> Cfr. di J. Le Métais, *Il controllo e l'acquisto dei manuali in altri Paesi*, cit. Per primi rinvii v. pure D. Prestigiacomo, *Libri gratis fino alle superiori: il 'miracolo' che sfugge all'Italia*, in *Europa Today*, 20 settembre 2023, <https://europa.today.it/fake-fact/libri-gratis-superiori-paesi-europei.html>.

della Regione Valle d'Aosta (SSRVA) e l'AIE. Nel pieno dell'avvio della Riforma, sulla base di una preesistente normativa regionale volta a sostenere l'assegnazione gratuita di libri scolastici nei cicli di SS1 e SS2, la SSRVA si adoperò per stabilire un sistema di comodato d'uso comprensivo della componente digitale dei libri; l'iniziativa, tuttavia, si sarebbe arenata *“per la forte contrarietà manifestata dall'[AIE] rispetto a ogni possibilità per la SSRVA di ottenere da parte degli editori copie digitali aventi vincoli di digital rights management (DRM) limitati in maniera tale da rendere tali copie trasferibili nel corso degli anni a studenti diversi rispetto ai primi utilizzatori”*<sup>252</sup>.

**333.** Nel 2014 la SSRVA adottò quindi alcune circolari che raccomandavano ai collegi-docenti di adottare produzioni editoriali di cui fosse consentito il riutilizzo dei contenuti digitali. Contro tali atti l'AIE promosse ricorso per asserita violazione, tra gli altri, dei diritti d'autore riconducibili agli editori. Il ricorso venne respinto dal TAR competente con una motivazione incentrata sulla natura interpretativa e non vincolante delle circolari regionali<sup>253</sup>, ma la contrapposizione tra AIE e SSRVA si è mantenuta sino a oggi, e risulta tuttora pendente un ricorso straordinario ai sensi dell'art. 8. D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 rispetto a una nuova circolare adottata nel 2016 dalla SSRVA<sup>254</sup>.

**334.** Come si evince chiaramente dalla vicenda appena richiamata, modelli di comodato d'uso volti a contenere e ottimizzare le spese di acquisto dei libri a carico delle famiglie, nel rispetto della libertà adozionale delle competenti strutture scolastiche, hanno trovato un insuperabile ostacolo nel persistente rifiuto frapposto da editori e loro associazione di categoria al riutilizzo del codice di accesso alle rispettive

---

<sup>252</sup> Doc. 78, verbale di audizione SSRVA, cit., p. 2.

<sup>253</sup> TAR Valle d'Aosta, sent. 8 agosto 2015, n. 60. Secondo un commento reso dai rappresentanti della SSRVA, tale sentenza *“non è stata d'aiuto per sbloccare la situazione d'impasse creatasi con l'associazione, soprattutto a fronte del diniego compatto da parte di tutti gli editori associati nel fornire copie digitali trasferibili”*. Tale diniego è stato posto in contrasto col fatto che *“in precedenza, nel breve “interregno” tra l'entrata in vigore del D.M. 781/2013 e [la] diffida [di AIE], alcuni editori avevano informalmente acconsentito alle richieste di copie digitali trasferibili, ma dopo la diffida nessun accordo con singole imprese è stato più possibile. I rappresentanti di SSRVA ricordano come si recarono anche presso la sede milanese di AIE per cercare una mediazione che consentisse una soluzione per l'uso dei libri di testo chiaramente in linea con i principi costituzionali del diritto all'istruzione di cui all'art. 34 della Costituzione, dal momento che tale soluzione alleggerisce le famiglie dall'onere di acquistare i libri, oltre a consentire utili risparmi di spese pubbliche tramite un riuso già perseguito senza alcun contrasto per i libri cartacei; non si poté tuttavia pervenire ad alcuna soluzione amichevole, come dimostra il ricorso poi presentato dall'associazione”* (doc. 78, verbale di audizione SSRVA, cit., p. 2).

<sup>254</sup> Richiesti dei chiarimenti circa tale controversia, i rappresentanti dell'AIE hanno sostenuto che *“la preoccupazione associativa principale all'epoca del ricorso fosse la natura vincolante delle circolari adottate dalla Sovrintendenza, che, nel privilegiare l'adozione di libri più facilmente trasferibili nella loro versione digitale, potevano determinare delle preferenze commerciali ritenute ingiuste”*. Sempre secondo l'AIE, più in generale, *“[il] contenuto della licenza d'uso in termini di modalità di fruizione del contenuto stesso e in termini di possibilità della sua riproduzione e suo trasferimento ad altri soggetti rientra nella libera e piena disponibilità dell'editore, ma pur sempre nel rispetto dei diritti acquisiti a monte dagli autori e nei limiti delle disposizioni di legge”* (doc. 87, verbale di audizione AIE cit., pp. 6-5).

piattaforme per usufruire in a.s. diversi dei contenuti digitali compresi nelle edizioni di tipo B e C.

#### Noleggio digitale

**335.** Nel corso dell'indagine si è anche focalizzata l'attenzione sul tema del noleggio di libri scolastici, categoria a cui sono riconducibili una pluralità di fattispecie rispetto alle quali, come anticipato, non è stato tuttavia possibile raggiungere un'informativa organica a livello nazionale.

**336.** Sulla base di quanto osservato, si tratta di servizi che consentono all'utenza studentesca di avere accesso ai testi scolastici senza doverli acquistare, ma che, a differenza di quanto avviene per il comodato d'uso gestito direttamente dalle istituzioni scolastiche rispetto a copie acquistate dalle stesse, possono essere svolti da soggetti diversi, quali associazioni o organizzazioni senza scopo di lucro, in linea con quanto previsto sin dall'art. 1, comma 628, L. n. 296/2006 (v. *supra*, § 97), oppure da imprese specializzate in tali servizi, eventualmente riconducibili a gruppi editoriali, dietro versamento di un corrispettivo secondo forme diverse (es. una *tantum* o abbonamento).

**337.** A quest'ultimo riguardo, va specificato che la peculiare destinazione d'uso dei libri scolastici, che per svolgere al meglio la loro funzione di supporto didattico rispetto a un determinato ciclo d'istruzione devono restare nella disponibilità dell'utenza per periodi anche pluriannuali, non li rende adatti a pratiche di prestito gratuito corrispondenti a quelle osservate per i libri di varia, o ancora per monografie e riviste nel contesto universitario. Solo in questi diversi casi, dunque, è possibile ipotizzare pratiche di prestito gratuito di breve termine (c.d. *e-lending*), le quali hanno in effetti sperimentato un positivo sviluppo che, per quanto riguarda i libri di varia, risulta in corso anche all'interno delle biblioteche scolastiche<sup>255</sup>.

**338.** Per tornare al noleggio di libri scolastici, va sottolineato come le prospettive di sviluppo di servizi dedicati fossero state direttamente valorizzate nell'ambito degli impegni accolti per la chiusura del procedimento I692, sull'espresso assunto che *“questa modalità di distribuzione dei testi scolastici consentirebbe alle famiglie*

---

<sup>255</sup> *“Dal 2016 è anche attivo MLOL Scuola, un portale che permette a tutte le biblioteche scolastiche italiane di fornire un servizio di prestito digitale a studenti e insegnanti: si tratta, in ogni caso, di un'attività più limitata quantitativamente sebbene distribuita omogeneamente nel Paese. In Italia, a differenza di quanto accade in altri paesi UE, non vi sono obblighi normativi di allestire biblioteche scolastiche e poi mantenerle in buon funzionamento – ciò che, per inciso, è molto probabilmente una delle cause più profonde, anche se meno discusse, dei bassi livelli di lettura purtroppo riscontrabili in Italia.”* (doc. 49, verbale di audizione dei rappresentanti di Horizons Unlimited S.p.A., 13 novembre 2024, p. 2).

*interessate di abbattere il costo della dotazione libraria*<sup>256</sup>. Ancora una volta, tuttavia, va preso atto del mancato sviluppo di tali soluzioni nel contesto del sistema scolastico nazionale.

**339.** A meglio vedere, forme di noleggio esistono, ma restano totalmente controllate dagli editori attraverso i contratti di licenza delle copie digitali di cui ai tipi B e C, da cui discende la pervasività di un modello di noleggio individuale e vincolato alla piattaforma proprietaria di riferimento per la specifica edizione. Sulla base di un'osservazione delle pratiche attualmente esistenti sul mercato a livello internazionale, il modello impostosi in Italia a traino della scelta predominante del tipo B comprensivo di un'edizione digitale concessa su licenza corrisponde dunque a tutti gli effetti al modello c.d. *“one-copy one-user”*, per cui una sola copia risulta disponibile per un solo utente per un tempo limitato<sup>257</sup>. Si tratta, nondimeno, solo di un modello tra i vari disponibili<sup>258</sup>.

**340.** Tenuto conto delle percentuali molto basse di effettivo utilizzo dell'edizione digitale compresa nel tipo B, così come delle adozioni di libri di tipo C, è ragionevole ipotizzare che le modalità contrattuali di licenza, sin qui invalse per i libri scolastici in Italia, costituiscano un ostacolo rilevante all'effettivo sviluppo e impiego più efficiente delle risorse digitali in ambito scolastico, anche attraverso il noleggio.

#### **IV.7 Sconti, prezzi e tetti di spesa**

**341.** Nella prospettiva di un'equilibrata considerazione dell'andamento effettivo dei prezzi dei libri scolastici, così come rilevato nel corso dell'indagine, appare necessario richiamare l'esistenza di una criticità di tipo normativo-regolatorio che comprime l'unica leva di risparmio attualmente a disposizione degli acquirenti, è a dire gli sconti praticabili dai rivenditori in regime di libera concorrenza.

**342.** Come già anticipato, infatti, in base al testo vigente dell'art. 2 della L. n. 128/2011, lo sconto per l'acquisto di libri scolastici non può superare il 15% del prezzo di

---

<sup>256</sup> I692 - MERCATO DELL'EDITORIA SCOLASTICA, provv. 18286, cit., §41.

<sup>257</sup> *“In effetti, l'impressione è che si sia ormai imposto il modello del bundle libro cartaceo-copia digitale attraverso il codice individuale che consente l'accesso all'e-book a un solo utente e per un periodo di tempo limitato.”* (doc. 49, verbale di audizione Horizons, cit., p. 4).

<sup>258</sup> Al riguardo, risulta da un recente studio comparativo che *“the one copy-one user model is not the only e-lending model. The risk is that a widespread application may freeze technological developments and provide an economic advantage to global platforms which are providing e-lending exclusively on the basis of this model. It can be a basic model but alternatives (flat rate, pay per loan, etc.) may even be more convenient for libraries.”* (European Bureau of Library, Information and Documentation Associations - EBLIDA, *Handbook of Comparative E-Lending Policies in Europe*, The Hague: 2023, p. 103).

copertina (*supra*, § 93). Tale limite, introdotto col dichiarato obiettivo di tutelare la sostenibilità economica degli esercizi commerciali specializzati nella rivendita di libri, è stato già segnalato dall'Autorità per il pregiudizio derivante dallo stesso alla concorrenza e ai consumatori<sup>259</sup>.

**343.** In questa sede, nel richiamare le considerazioni critiche già espresse in passato, si coglie l'occasione per sottolineare come i costi del perseguitamento pubblico di obiettivi di sostegno a determinate attività commerciali non andrebbero addebitati ai consumatori, e ciò tanto più quando questi non si trovino in condizioni di esercitare appieno le proprie scelte: una volta adottati dai colleghi-docenti, infatti, i libri scolastici divengono beni di cui è obbligatorio disporre.

**344.** A tale riguardo, ferma restando la necessità di rispettare la disciplina UE in materia di aiuti di Stato, si ricorda che l'ordinamento eventualmente dispone di una pluralità di mezzi di sostegno per le imprese, quali sgravi fiscali o crediti d'imposta, fino a incentivi economici diretti. A tale proposito, e a riprova dell'effettiva applicazione di simili misure, vale richiamare gli esempi, riconducibili proprio al settore editoriale, sia della c.d. tax credit "edicole" introdotta dall'art. 1, comma 806, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (c.d. Finanziaria 2019), più volte annualmente rinnovata, che dei contributi diretti a sostegno di editori di quotidiani e periodici, attualmente disciplinati dal D.Lgs. 15 maggio 2017, n. 70. Anche nell'ambito della presente indagine, in conclusione sul punto, si ribadisce dunque la necessità di rivedere sostanzialmente la disciplina attualmente prevista per gli sconti applicabili ai libri di testo.

**345.** Per quanto attiene all'andamento dei prezzi dei libri scolastici e ai costi a carico degli acquirenti per i prodotti destinati a SS1 e SS2, le analisi condotte nel corso della presente indagine, relativamente al periodo compreso tra l'a.s. 2019/20 e l'a.s. 2024/25, hanno evidenziato un andamento crescente dei prezzi dei libri. Tale andamento, pur risultando sostanzialmente in linea rispetto alla tendenza dell'inflazione reale, è più accentuato rispetto all'incremento del potere di acquisto delle famiglie, oltre che in palese controtendenza rispetto alle potenzialità – in termini

---

<sup>259</sup> Cfr. AGCM, *AS988 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013*, dec. 28 settembre 2012. In tale segnalazione l'Autorità ha in particolare evidenziato come "un sistema di imposizione di tetti agli sconti sui prezzi di rivendita rischia [...] di tradursi in un aumento dei prezzi dei prodotti editoriali. [...] Tale sistema può inoltre consolidare l'esistenza di strutture distributive inefficienti". L'Autorità aveva concluso affermando che "poiché le disposizioni che prevedono tetti agli sconti massimi applicabili al prezzo dei libri nella vendita ai consumatori finali, anche on-line, non sono né necessarie a salvaguardare le finalità di tutela del pluralismo e dell'informazione, né tali da produrre benefici per i consumatori, risultando unicamente di ostacolo all'introduzione di servizi innovativi che il mercato dovrebbe essere lasciato libero di promuovere, se ne auspica l'abrogazione".

di riduzione dei prezzi e di conseguenti risparmi di spesa per i consumatori – che il legislatore aveva imputato a una piena ed efficiente transizione al digitale.

**346.** Si ricorda, al proposito, come l'analisi abbia tenuto conto anche dell'andamento dei prezzi dei *best-seller* dei principali editori nei diversi cicli scolastici, ovvero di libri che, in ragione del loro successo nelle adozioni da parte dei colleghi-docenti, potrebbero sostenere meglio eventuali aumenti di prezzo perché comunque soggetti ad acquisto (*supra*, §§ 158 ss.). Anche tale analisi più approfondita conferma la riscontrata tendenza all'aumento dei prezzi, in due casi risultati superiori all'andamento dell'inflazione reale registrata nel medesimo periodo, seppure in maniera contenuta (meno dell'1%).

**347.** Anche nel guardare alle spese conseguenti alle scelte adozionali dei colleghi-docenti (dunque di tipo teorico, assumendo che la totalità degli acquisti riguardi libri nuovi), è emerso dall'indagine un andamento crescente dei prezzi. Nel periodo compreso tra l'a.s. 2019/20 e 2024/25, infatti, la spesa media annua complessiva per studente – vale a dire il totale della spesa per un intero ciclo scolastico diviso per il numero di anni complessivi dello stesso – è aumentata, rispettivamente, del 3,7% per la SS1 e del 5,5% per la SS2 (*supra*, § 127).

**348.** Quanto alle differenze territoriali nella spesa media, riscontrate da un'indagine prodotta da un'associazione di consumatori nell'ambito della consultazione pubblica, emergono come elementi d'interesse sia la minor incidenza di spesa nelle Regioni del Nord rispetto a Centro-Sud e Isole, sia il fatto che questa sia riconducibile a un più diffuso impiego di libri di tipo C, a conferma del fatto che le edizioni digitali, quando adottate nella loro forma "pura" e non in combinazione con la versione cartacea compresa nel tipo B, consentono effettivamente un contenimento dei costi per l'utenza, così come atteso dalla Riforma.

**349.** Nelle intenzioni del legislatore, l'incidenza delle spese di acquisto dei libri a carico dell'utenza dovrebbe trovare un suo meccanismo disciplinare nella previsione di tetti di spesa. Le previsioni vigenti in proposito, tuttavia, sembrano essere risultate poco efficaci in tale funzione calmieratrice, nonché fonte di inefficienze: infatti, in assenza di vincoli su prezzi e altri meccanismi di controllo, l'obbligo per i colleghi-docenti di attenersi ai tetti di spesa non si è rivelato particolarmente cogente. Di fatto, nel caso dei cicli scolastici di SS1 e SS2 vige un limite alla spesa complessiva, ma senza che, a differenza di altri contesti economici in cui pure trovano applicazione calmieri, siano

previsti criteri di negoziazione dei prezzi di immissione dei prodotti sul mercato o disincentivi per le imprese fornitrice nello sforamento complessivo dei tetti<sup>260</sup>.

**350.** Di conseguenza, il rispetto del limite totale di spesa per l'acquisto dei libri adottati per una determinata classe dipende dalla somma di volta in volta variabile delle diverse voci determinate dalle adozioni, secondo decisioni che ricadono esclusivamente sui collegi-docenti. Al riguardo, gli stessi rappresentanti del MIM hanno riconosciuto le difficoltà da tempo esistenti nel rispetto del calmiere per i libri destinati a SS1 e SS2, tanto più quando si tenga conto che i tetti di spesa non sono stati aggiornati per oltre un decennio<sup>261</sup>.

#### **IV.8 Mercati secondari dei libri scolastici**

**351.** Le criticità evidenziate nelle sezioni precedenti sortiscono effetti diretti sia sulla tendenza dei consumatori di cercare di reperire i libri scolastici sul mercato secondario, che sulla concreta efficacia di tale legittima soluzione di risparmio. Quello dell'usato dei libri scolastici costituisce un mercato che, in un contesto di spesa privata prevalente per l'acquisto delle risorse educative impiegate nei cicli scolastici di SS1 e SS2, viene effettivamente percepito come importante fonte di possibili risparmi, e va pertanto valutato con attenzione nella prospettiva di tutelarne la sostenibilità ed efficacia, anche in vista del *benchmark* competitivo che lo stesso rappresenta rispetto alla qualità dell'offerta economica disponibile sul mercato editoriale scolastico primario.

**352.** Dalle analisi condotte, si è ottenuta una stima di valore complessivo del mercato annuo dei libri scolastici usati corrispondente a circa 150 milioni di euro: tale valore, come già detto, risulta condizionato da rilevanti elementi di opacità e difficoltà di accertamento, in quanto in buona parte riconducibile a rivendite tra privati non tracciabili (*supra*, §§ 224 ss.). In generale, va ancora ricordato come il dato riguardi esclusivamente la rivendita di libri destinati a SS1 e SS2, con una netta preponderanza

---

<sup>260</sup> Al proposito, l'esempio più immediato risulta essere quello dei limiti alla spesa farmaceutica a carico del Sistema Sanitario Nazionale, dove, in caso di sforamento, le imprese sono chiamate a rimborsare l'eccedenza attraverso il meccanismo del "pay-back", in proporzione alle rispettive quote di mercato (v. art. 5, D.L. 1° ottobre 2007, n. 159, convertito con modificazioni dalla L. 29 novembre 2007, n. 222, e atti conseguenti).

<sup>261</sup> *"Di fatto, tali tetti di spesa sono rimasti invariati da oltre dieci anni, ciò che, se da un lato può indurre i consigli di classe/collegi dei docenti a indicare come soltanto facoltativo l'acquisto di determinati libri, dall'altro ha comportato evidenti difficoltà degli editori nel fronteggiare gli incrementi delle spese industriali (es. aumento del costo della carta) e l'andamento dell'inflazione"* (Doc. 48, verbale di audizione MIM, cit., p. 3). Ancora, secondo un'altra fonte, i tetti di spesa *"non sono mai stati aggiornati da oltre dieci anni e risultano ormai insostenibili, con la conseguenza che la gran parte delle istituzioni scolastiche si trova nella necessità di "aggirarli" attraverso stratagemmi ben noti, quali l'indicazione di testi come facoltativi anche se invece considerati necessari, o ancora la richiesta formale di acquistare la più economica versione C (libro solo digitale) di cui al D.M. 781/2013 anziché la versione B (cartaceo+digitale) che viene invece poi impiegata nella pratica"* (doc. 82, verbale di audizione ANP, cit., p. 2).

del secondo segmento: per quanto riguarda il segmento della SP, infatti, pressoché la totalità della produzione a questo destinata viene riacquistata nuova, a ogni a.s., dall'acquirente pubblico.

**353.** Nel corso del periodo osservato (a.s. 2019/20-2024/25), l'andamento complessivo del mercato secondario ha segnato una lieve flessione in valore (ca. -3%), ma con un dinamiche molto diverse quando si prendano in considerazione distinta i segmenti SS1 e SS2. Infatti, le rivendite di libri destinati alla SS1, con un valore stimabile per l'a.s. 2024/25 in circa [25-30] milioni di euro, hanno subito una diminuzione piuttosto drastica (-21%): si tratta di un dato significativo, che lascia ipotizzare una più limitata sostituibilità tra libri nuovi e usati in tale segmento.

**354.** Per contro, le rivendite di libri usati riferibili alla SS2 rispetto al medesimo a.s. hanno generato circa [120-130] milioni di euro e sono risultate in lieve aumento (+2%), per quanto, tenuto conto dell'incremento medio dei prezzi dei libri avvenuto nel frattempo, tale percentuale non possa dirsi significativa. Varie parti audite nel corso del procedimento hanno comunque sottolineato l'incidenza del mercato secondario sui propri fatturati attesi, in particolare per le vendite previste per libri di SS2, con elevate percentuali di mancate vendite rispetto all'adottato teorico.

**355.** Rispetto alla rivendita di libri scolastici, è emersa dall'indagine la ricorrenza di difficoltà riconducibili all'attuale combinazione tra edizione cartacea e digitale propria del tipo B che, come visto, è di gran lunga l'edizione più adottata nel sistema scolastico nazionale. Tali difficoltà paiono confermare l'esistenza di inefficienze nell'accesso alla versione digitale dei libri scolastici con effetti più generali di deprezzamento nella rivendita di un bene di consumo, rivendita che rientra nella piena disponibilità di un legittimo proprietario del medesimo: rileva, inoltre, un possibile pregiudizio a imprese interessate a sviluppare il commercio di libri usati<sup>262</sup>.

**356.** Nello specifico, le attuali limitazioni generalmente opposte dai principali editori alla circolazione dell'*e-book* non consentono a chi rivenda un libro di tipo B di cedere

---

<sup>262</sup> *"La componente digitale, così com'è attualmente gestita attraverso contratti di licenza che limitano la disponibilità al solo primo acquirente, comporta poi delle difficoltà nello sviluppo della rivendita dell'usato scolastico, dove la tipologia B (cartaceo+digitale) è quella più richiesta in ragione delle adozioni in tal senso da parte dei docenti. Al riguardo, va considerato come sempre più librerie e cartolibrerie guardino con interesse al mercato dell'usato, poiché in esso, pur a fronte di valori facciali più bassi rispetto al nuovo, i margini risultano anche molto più alti, arrivando fino al 30-40%. Si tratta quindi di un'attività che, se non ci fossero i vincoli attuali dovuti alle politiche dei grandi editori che fanno leva sulle limitazioni d'accesso alla versione digitale, potrebbe svilupparsi maggiormente, consentendo così ai piccoli esercizi di sopravvivere e anche svilupparsi, nonostante i margini minimi ottenibili sul nuovo."* (doc. 50, verbale di audizione SIL, cit., p. 4).

all'acquirente, oltre al possesso del bene fisico cartaceo, anche l'accesso al bene immateriale digitale. Infatti, una volta utilizzato il codice di registrazione della copia, non è possibile per altri utenti accedere ad essa tramite gli ecosistemi proprietari degli editori, dal momento che si tratta sempre di codici mono-uso, funzionali a un'attività di noleggio singolo. Anche nel caso di libri di tipo C, ovvero unicamente digitali, la possibilità di utilizzi da parte di utenti diversi dal primo ad aver effettuato la registrazione *online* viene sempre esclusa tramite le modalità appena richiamate.

**357.** Primari editori hanno rilevato come l'esiguità delle attivazioni effettive delle copie digitali renda la questione ora discussa sostanzialmente irrilevante sotto il profilo pratico<sup>263</sup>. Per altro verso, sono state richiamate "buone pratiche" poste in essere da alcuni editori, consistenti nella possibilità di riacquistare la licenza dell'edizione digitale a prezzi scontati, evidenziando al contempo come tale genere di offerta abbia registrato, da parte dell'utenza, una risposta sin qui trascurabile<sup>264</sup>. Tali elementi, a giudizio degli editori, sarebbero indicativi del fatto che la disponibilità e la circolazione di chiavi digitali per l'accesso alla versione immateriale non siano temi attualmente di rilievo per i consumatori.

**358.** Nel prendere atto delle argomentazioni sollevate dagli editori, si rappresenta come l'attuale utilizzo limitato dei libri elettronici non possa essere adottato quale termine di paragone rispetto alle effettive necessità e preferenze dell'utenza, visti gli ostacoli di vario genere rispetto a un più efficace sviluppo delle risorse digitali (*supra*, §§ 252 ss.). Resta, in ogni caso, impregiudicato ed evidente il pregiudizio di tipo economico al valore del bene oggetto di cessione quando, trattandosi di un libro di tipo B, venga a mancare una delle sue componenti fondamentali rispetto alle prescrizioni adozionali da parte dei colleghi-docenti, al di là dell'uso effettivo che poi ne sia fatto.

---

<sup>263</sup> "I rappresentanti di [Mondadori] rilevano come, nel complesso, il mercato dell'usato dei libri scolastici sia da anni in crescita [...] Nell'ambito di tale tendenza, la componente digitale non sembra al momento costituire una limitazione. Nei casi in cui sono pervenute a ME richieste di riattivazione dei codici che consentono di usufruire della versione digitale di un'opera e dei suoi contenuti digitali integrativi, la risposta è sempre stata nell'indirizzare all'acquisto di una nuova versione in formato C. Tali richieste sono però ad oggi risultate estremamente esigue [...]" (Doc. 86, verbale di audizione Mondadori, cit. p. 7).

<sup>264</sup> "[...] Zanichelli in via sperimentale attualmente offre la possibilità, agli acquirenti di un libro di tipologia B che riporti un codice di accesso alla versione digitale già utilizzato, di riattivare il codice a un prezzo notevolmente scontato, ovvero -70% del prezzo dell'ebook. [...] Per completezza d'informazione, viene fatto presente che ciascun codice di attivazione può essere acquistato a queste condizioni solo una volta per anno scolastico, e l'acquisto va fatto direttamente sul sito Zanichelli. Questa iniziativa è stata pensata in particolare per un riuso "in famiglia", per esempio tra fratelli che frequentino a breve distanza di tempo una stessa scuola, ma è comunque disponibile per chiunque acquisti un libro usato. L'iniziativa, peraltro, ha sinora incontrato uno scarso interesse da parte del pubblico [...]" (doc. 88, verbale di audizione Zanichelli, cit., p. 7).

#### IV.9 Limiti allo sviluppo di OER e autoproduzioni scolastiche

**359.** A fronte di atti e progetti a sostegno dello sviluppo in ambito scolastico di risorse educative aperte (OER), anche in funzione – per quanto qui più propriamente interessa – di incremento dell’offerta merceologica e risparmi di spesa per i consumatori, dall’indagine è emersa la frammentazione e sporadicità delle esperienze di rilievo in tal senso, con una sola rilevante eccezione rappresentata da una rete di istituti scolastici (*supra*, § 192). Tale esperienza mostra in ogni caso una matrice prettamente volontaristica che, se da un lato sembra spiegarne la sostanziale unicità, dall’altro pare conseguenza della disciplina vigente.

**360.** Infatti, la normativa in materia di autoproduzioni ha mirato a stimolarne lo sviluppo anche in una prospettiva didattica di coinvolgimento congiunto di docenti e studenti: tuttavia, non sono stati previsti incentivi per sostenere uno sviluppo organico delle attività, emergendo anzi, da ulteriori indici normativi, sostanziali disincentivi, a partire dalla previsione di un obbligo di messa a disposizione in forma esclusivamente gratuita (*supra*, nota 78). Sebbene siano comprensibili le precauzioni volte a impedire uno sfruttamento economico eccessivo di opere destinate a usi scolastici, un’attività complessa come la realizzazione di libri di testo può però essere realizzata gratuitamente solo in maniera molto limitata.

**361.** Ancora, secondo quanto attualmente prevede l’art. 6 del D.L. n. 104/2013, l’attività va obbligatoriamente svolta solo in orario curricolare, in collaborazione con gli/le studenti delle proprie classi, dunque con la previsione di stringenti limitazioni operative. Le opere così realizzate vanno inoltre inviate al MIM entro l’anno scolastico di produzione: per quanto finalità dichiarata sia qui la messa a disposizione di tali opere per la generalità delle scuole attraverso apposite piattaforme pubbliche (a oggi però inesistenti), non si può escludere l’effetto disincentivante dovuto a una sorta di controllo ministeriale che, invece, risulta assente per le produzioni editoriali d’impresa.

**362.** Sempre in tema di difformità d’incentivi, rileva la previsione dell’art. 36 del Decreto Interministeriale 28 agosto 2018, n. 129, c.d. regolamento di contabilità delle scuole, secondo cui *“il diritto d’autore sulle opere dell’ingegno di carattere creativo prodotte nello svolgimento delle attività scolastiche, curricolari e non curricolari, rientranti nelle finalità formative istituzionali spetta all’istituzione scolastica”*. Tale disposizione si discosta nettamente dal trattamento economico che i docenti si vedono invece possibilmente riconosciuto ove cooperino per lo sviluppo di libri di testo realizzati dall’editoria imprenditoriale.

**363.** Al personale docente, infatti, si applica quanto previsto dall'art. 53, comma 6, D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, in materia di ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, secondo cui i dipendenti pubblici possono svolgere incarichi retribuiti, anche quando non conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza, ricavandone compensi derivanti, tra l'altro, dai diritti d'autore: è questo il caso, tipicamente, dei proventi derivabili dalla realizzazione di libri scolastici destinati al commercio<sup>265</sup>.

**364.** In conclusione sul punto, per quanto attiene alle OER e le autoproduzioni scolastiche il citato quadro normativo non appare idoneo a stimolare il confronto competitivo tra produzioni editoriali destinate al sistema scolastico a beneficio di minori spese a carico dei consumatori, mancando effettivamente misure mirate a sostenere lo sviluppo di OER e produzioni editoriali nel contesto scolastico, e ciò nonostante quanto in tal senso raccomandato sia a livello internazionale che in importanti piani di riferimento generale nazionale.

#### **IV.10 Tensioni nella distribuzione dei libri scolastici**

**365.** Con riferimento alla distribuzione dei libri scolastici, l'indagine ha confermato sia l'esistenza, per l'ingrosso, di strutture di tipo proprietario degli stessi editori in affiancamento a un gruppo ristretto di operatori specializzati, sia, per il dettaglio, una coesistenza ormai consolidata dei canali costituiti, rispettivamente, da librerie-cartolibrerie, GDO, e piattaforme *online*. Tali risultati si mostrano in linea con quanto accertato anche in occasione di precedenti decisioni dell'Autorità relative a operazioni di concentrazione (*supra*, § 106).

**366.** Quanto alla distribuzione all'ingrosso, e segnatamente quella gestita in maniera diretta dai gruppi editoriali nei confronti di librerie e cartolibrerie, l'indagine ha riscontrato gli sforzi riorganizzativi posti in opera da primari operatori che, nel recente passato, avevano registrato inefficienze da cui erano dipesi ritardi nelle consegne ai consumatori finali. Appare pertanto ragionevole ritenere che, nel contesto delle

---

<sup>265</sup> Secondo quanto rilevato da un'associazione di rappresentanza, “*tale combinato disposto incentiva fortemente, sotto il profilo economico, i docenti intenzionati a scrivere un libro di testo a fornire le proprie competenze al mercato dell'editoria tradizionale, dove, salvo l'aleatorietà delle condizioni contrattuali applicate, potranno ottenere una legittima remunerazione, pregiudicando così uno sviluppo più organico di autoproduzioni scolastiche. Un ulteriore ostacolo alle autoproduzioni di risorse educative risiede inoltre nel fatto che il CCNL del comparto “Istruzione e ricerca” 2019-2021, così come del resto i precedenti, annoveri la documentazione dell’attività didattica tra le attività funzionali all’insegnamento proprie della funzione docente, ma demandi di fatto la sua traduzione pratica alle scelte collegiali. Ovviamente, prevedere che in tale attività sia ricompresa l’obbligo di elaborare autoproduzioni significherebbe espandere sensibilmente il carico di lavoro del personale docente, senza alcuna modifica retributiva che ne costituiscia un ragionevole incentivo.*” (Doc. 82, verbale di audizione ANP, cit., p. 5).

complesse attività di logistica che consentono ogni anno lo smistamento di decine di milioni di prodotti sull’intero territorio nazionale e in un lasso di tempo molto concentrato, i disservizi occorsi in passato siano stati presi in carico e gestiti.

**367.** Rispetto alla distribuzione al dettaglio, dall’analisi dei dati più aggiornati è emerso che, nell’ultimo quinquennio, il canale della distribuzione tradizionale composto da librerie e cartolibrerie ha sostanzialmente retto il confronto competitivo con i principali canali di grande distribuzione, riuscendo addirittura a incrementare leggermente la propria percentuale di mercato rispetto ai libri di SS1 e SS2, a cui sono riconducibili fatturati e margini sensibilmente più elevati rispetto a quelli della SP. Tale inversione di tendenza è da ricondursi agli effetti del più volte richiamato intervento normativo che ha fortemente circoscritto la possibilità di applicare sconti e adottare buoni-sconto nella rivendita di libri scolastici, limitando così pratiche tipiche della GDO di applicare “prezzi-civetta” e altre pratiche aggressive a tale categoria merceologica (*supra*, § 94).

**368.** Nel prendere atto delle finalità di più ampia rilevanza richiamate a supporto di tale normativa, l’Autorità torna nondimeno a rilevare come siano stati così addebitati ai consumatori finali i costi di un intervento di salvaguardia di un’attività d’impresa – quella esercitata nel canale della distribuzione tradizionale – attraverso minori possibilità di risparmio sulla spesa del corredo librario della popolazione studentesca.

**369.** Sempre con riferimento a librerie e cartolibrerie, nell’indagine è emersa l’esistenza di tensioni con le controparti editoriali per la fornitura di libri scolastici, sia rispetto all’applicazione di condizioni commerciali ritenute inique – quali la richiesta di pagamenti immediati dei prodotti in un contesto di rimborsi dilazionati, o l’accensione di apposite fidejussioni – sia per quanto concerne la compressione dei margini rispetto alla soglia rappresentata dalla percentuale di sconto massimo attualmente praticabile ai consumatori finali sul prezzo di copertina dei libri (*supra*, §§ 211 ss.).

**370.** Per quanto attiene alle condizioni contrattuali di distribuzione, l’Autorità richiama come, nell’ambito del settore della diffusione della stampa quotidiana e periodica, siano previste specifiche disposizioni volte a regolare i rapporti tra produttori e rivenditori, stabilendo in particolare il divieto di condizionare la fornitura a servizi, costi o prestazioni aggiuntive a carico del rivenditore (cfr. art. 64-bis, comma 3, D.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito dalla L. 21 giugno 2017, n. 96). L’Autorità si riserva di verificare, per quanto di propria competenza, la legittimità di condizioni contrattuali unilateralmente imposte nei rapporti commerciali tra imprese.

#### **IV.11 Inefficienze amministrative nella gestione spese per i libri di SP**

**371.** Infine, l'indagine ha verificato una serie di criticità che, in quanto più ampiamente riconducibili a modalità operative del sistema amministrativo da cui dipende gestione e ripartizione delle spese dei libri scolastici, determinano conseguenze sulle attività di operatori economici e utenti: si coglie pertanto l'opportunità di richiamarne l'esistenza all'attenzione dei decisori competenti, in una prospettiva di superamento delle stesse, da cui discendano benefici sia per le imprese che per i consumatori.

**372.** Secondo quanto accertato, rimangono poco sviluppate le esperienze di riorganizzazione degli acquisti pubblici nella prospettiva di guadagni di efficienza, in particolare per quanto riguarda l'approvvigionamento di libri destinati alla SP, che, a esito della ripartizione di competenze vigente tra amministrazioni centrali e locali, rientrano nella competenza di queste ultime quanto a copertura di spesa.

**373.** Tali esperienze, nonostante l'esistenza di apposite categorie merceologiche disponibili per l'emissione di ordini di acquisto sul mercato elettronico gestito da Consip (*supra*, § 87), sono sin qui risultate frammentarie e di limitata rilevanza economica complessiva<sup>266</sup>; quanto a ulteriori acquisti che possano essere avvenuti tramite altre piattaforme pubbliche d'acquisto, la pluralità delle fonti di riferimento ne rende particolarmente difficile un censimento efficace.

**374.** Al proposito, si segnala che, per quanto i prezzi dei libri per la SP siano sostanzialmente amministrati e l'acquisto avvenga sempre a valle di una selezione dell'offerta attraverso le adozioni, ciò che esclude margini negoziali tra le parti interessate quanto ai prezzi effettivi al di là degli sconti già previsti dalla normativa vigente, un accentramento della domanda potrebbe consentire efficienze di tipo qualitativo per l'utenza, a partire dalla disponibilità dei libri direttamente nelle scuole in concomitanza all'avvio dell'a.s.

**375.** In assenza di riorganizzazioni delle modalità di approvvigionamento quali quelle appena richiamate, i libri destinati alla SP vengono acquistati direttamente da (le famiglie de) l'utenza attraverso un sistema, adottato su base regionale, incentrato su cedole d'acquisto. Per mezzo di tali cedole viene riconosciuto ai titolari il diritto a

---

<sup>266</sup> Secondo informazioni fornite direttamente da Consip, nel 2024 le richieste d'offerta e trattative dirette negoziate tramite il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione sono ammontate rispettivamente a circa 4 milioni di euro per il CPV 22111000-1 (Libri scolastici) e a 5,7 milioni di euro per il CPV 22112000-8 (Libri di testo): cfr. doc. 156, risposta di Consip S.p.A. a richiesta di informazioni, 22 luglio 2025, pp. 1-2.

ritirare gratuitamente presso un rivenditore a scelta delle stesse la copia dei libri, sulla base di un ordine preventivamente presentato al medesimo esercizio commerciale.

**376.** Tale sistema, che nei fatti genera per un elevato numero di micro-imprese – in particolare, cartolibrerie e piccole librerie indipendenti – una voce rilevante del proprio bilancio annuale, risulta caratterizzato da un grado estremo di differenziazione quanto a modalità operative e relativa efficienza nell'erogazione dei pagamenti. Secondo quanto emerso nel corso dell'indagine, *“il meccanismo attuale delle cedole, incentrato sulla ripartizione di fondi del Ministero degli Interni distribuiti annualmente tra le amministrazioni locali, espone le librerie e cartolibrerie a complessi adempimenti di tipo amministrativo per ottenere i rimborsi, i quali poi avvengono spesso con vari mesi di ritardo rispetto a quando i libri sono stati acquistati dai commercianti e consegnati ai consumatori”*<sup>267</sup>.

**377.** A fronte della consegna della singola cedola da parte dell'avente diritto (il genitore dell'alunno) all'esercente commerciale, infatti, quest'ultimo assume l'onere di anticipare l'importo d'acquisto del libro, dal momento che, secondo quanto rilevato concordemente dalle associazioni di rappresentanza dei librai e cartolibrari, gli editori adottano politiche di pagamento della merce su base pressoché immediata. Gli enti locali pagatori (solitamente i Comuni), dal canto loro, provvedono al pagamento di loro competenza entro tempi molto lunghi, di solito tra i 6 e i 12 mesi.

**378.** Sempre secondo le rappresentanze audite, questo avviene perché tali amministrazioni, in assenza di effettivi vincoli di destinazione delle risorse, impiegherebbero spesso i fondi loro assegnati dal Ministero per l'acquisto dei libri di testo della scuola primaria in ambiti diversi da quello scolastico. Ancora, la mancanza di criteri uniformi per la gestione amministrativa delle cedole, con la presenza di applicativi diversi tra loro per le cedole in formato elettronico a seconda delle amministrazioni, fa sì che l'attività richiesta a librerie e cartolibrerie sia divenuta estremamente onerosa: è stata pertanto invocata quale possibile soluzione l'introduzione di piattaforme per la gestione delle cedole quantomeno su base regionale, in maniera tale da semplificare l'aspetto gestionale<sup>268</sup>.

---

<sup>267</sup> Doc. 50, verbale di audizione SIL, cit., p. 4.

<sup>268</sup> Doc. 50bis, verbale di audizione ALI, cit., p. 2.

## V. ESITI DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA SUL RAPPORTO PRELIMINARE

**379.** In base a quanto previsto dalla Comunicazione, gli esiti preliminari dell'indagine sono stati rappresentati in un apposito documento – il Rapporto Preliminare – sottoposto a una consultazione pubblica. I contributi così raccolti, obiettivamente rilevanti per numero e qualità, hanno consentito sia di mettere meglio a fuoco alcune delle principali criticità evidenziate nel Rapporto Preliminare, sia di avviare su basi condivise lo svolgimento di ulteriori approfondimenti e confronti, anche in vista dell'individuazione di possibili soluzioni per il superamento di tali criticità.

**380.** Data la complessità e varietà delle produzioni documentali pervenute, si procederà qui di seguito a darne conto attraverso un raggruppamento per aree tematiche principali, sulla base dei riscontri registrati nell'ambito della consultazione pubblica. Seguiranno, nell'ordine, un rendiconto sommario delle posizioni espresse dalle parti del procedimento, e una serie di considerazioni rispetto ai confronti ulteriormente avuti con le medesime parti e altri soggetti istituzionali qualificati.

### V.1 Accessibilità, uso delle risorse educative e contratti di licenza

**381.** In linea con quanto esposto nel Rapporto Preliminare, numerosi contributi hanno confermato ed evidenziato i limiti attuali alla fruibilità da parte degli utenti dei libri scolastici in edizione digitale: tali limiti, comportanti una scarsa usabilità delle risorse digitali, sono stati ricondotti alle condizioni di accesso e licenza adottate unilateralmente dagli editori, in assenza di indicazioni vincolanti o quantomeno raccomandazioni da parte di istituzioni competenti.

**382.** A questo riguardo, un contributo inviato da una rete di docenti e dirigenti scolastici ha rimarcato, con visione sintetica, che *“i docenti e gli studenti attivano poco le risorse digitali perché troppo macchinose e poco utili, gli studenti lavorano a fatica su tali risorse perché troppo complesse da usare [...] La transizione digitale è fallita perché in realtà la stragrande maggioranza dei docenti adotta la tipologia mista per avere il libro cartaceo, non per altro”*<sup>269</sup>.

**383.** Altri contributi si sono soffermati sulle possibili ragioni dei limiti d'uso delle risorse educative in formato digitale, convergendo sulla questione dei contratti di

---

<sup>269</sup> Doc. 199, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare di M. Piras a nome del gruppo Condorcet-Ripensare la scuola, p. 2.

licenza. Un contributo accademico, in particolare, ha rimarcato come non esistano vincoli giuridici che impediscono di per sé la vendita di *e-book*, e grava pertanto sugli editori l'onere di provare in maniera dettagliata e verificabile gli effetti che il passaggio di proprietà comporterebbe sulla protezione dei diritti d'autore<sup>270</sup>. Quando l'acquisto non sia consentito dagli editori, vanno verificati con particolare attenzione i contenuti dei contratti di licenza d'uso, il cui impiego si è imposto ormai come pratica comune nei mercati editoriali; il contributo ha quindi insistito sull'importanza di un'opportuna flessibilizzazione delle condizioni di licenza<sup>271</sup>.

**384.** In maniera similare, un'associazione internazionale ha rimarcato l'importanza di un equilibrio sostenibile tra legittimi interessi economici di autori e produttori di risorse editoriali, da un lato, e accessibilità per gli utenti, dall'altro, rimarcando le profonde disparità attualmente esistenti tra accesso a risorse educative fisiche e digitali a causa delle pratiche di *licensing* ed *e-lending* correnti<sup>272</sup>.

**385.** L'Associazione Italiana Biblioteche, dal canto suo, ha rilevato come il Rapporto Preliminare non avrebbe sufficientemente considerato *"l'impatto delle tecnologie di controllo e digitale (DRM) e dei modelli di licenza chiusi, che di fatto trasformano l'accesso*

---

<sup>270</sup> *"There is nothing about ebooks that make them inherently incompatible with sale. Title to an individual ebook can be transferred from a publisher to a reader. Making unauthorized copies of a specific ebook is an infringement of copyright law, just as making unauthorized copies of a specific physical book is an infringement of copyright law. Some publishers raise the specter of increased copyright infringement with ebooks. However, publishers have been unable, or unwilling, to provide data to substantiate those claims."* (Doc. 178, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare di M. Weinberg, New York University - Engelberg Center on Innovation Law & Policy, pp. 2-3).

<sup>271</sup> *"In addition to requiring the actual sale of ebooks, there are many opportunities for the Authority to improve the terms of the licensing market. In doing so, the Authority should focus on allowing the benefits of ebooks to enhance the traditional rights of readers, not eliminate them. The Authority should place the burden on publishers to prove that flexibility and traditional rights are not compatible with a thriving ebook market. [...] The Authority can pay special attention to retaining rights in specific areas: Facilitate Short-Term Sharing. There is no reason that it should be impossible for readers to share ebooks (or portions of ebooks) with others. [...] Allow For Printing. There are a number of potential benefits to reading on paper instead of on screens. As with short-term sharing, the Authority can work with stakeholders to establish reasonable limits on this activity. [...] Require Third Party Readers. Competition among the software used to access ebooks will lead to more innovative features for readers. [...] Enable the Reselling and Transfer of Licenses."* (Doc. 178, cit., pp. 3-4).

<sup>272</sup> *"The reliance on licences to access digital formats has made it considerably more difficult for educational establishments, libraries and other knowledge institutions to obtain, retain and provide access to new works, increasing their vulnerability to market influences. This affects their public service mission and, by extension, the ability of their users to exercise their fundamental rights. Digital licenses effectively simulate temporary rentals, granting publishers and other intermediaries a level of control over their catalogues far greater than in the analogue context. These licenses, together with proprietary access platforms and digital rights management tools, impose limitations that override exceptions and limitations intended to serve the public interest. In other words, user rights explicitly recognised by law—such as copyright exceptions for private copying or educational uses—often cannot be exercised."* (Doc. 189, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare di Communia.org, pp. 3-4. In maniera molto simile v. anche doc. 182, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare di T. Margoni, KU Leuven - Faculty of Law and Criminology, all. 1).

*ai contenuti educativi in una concessione temporanea piuttosto che in un diritto stabile all'apprendimento*", auspicando per questo una maggiore considerazione dei principi di "apertura, pluralismo e interoperabilità"<sup>273</sup>.

**386.** L'associazione di categoria dei librai (ALI) ha preso direttamente in considerazione la questione del pregiudizio allo sviluppo del mercato secondario dei libri scolastici derivante da combinazioni tra componente cartacea e digitale accompagnate da condizioni di licenza che non consentano una trasferibilità – almeno per una volta e salvo la contestuale disattivazione della licenza originaria – del diritto di accesso ai contenuti digitali da parte del titolare di una copia di libro di tipo B<sup>274</sup>. Il contributo fatto pervenire da un'impresa ha quindi collegato i temi di accessibilità, disponibilità dei contenuti digitali e salvaguardia del mercato dei libri usati al sostegno della soluzione tecnologica del *QRCode*, considerata molto efficace per sostenere un'interazione aperta tra copia cartacea e digitale anche in caso di rivendita<sup>275</sup>.

**387.** Contributi di singoli accademici e gruppi di ricerca, in sostanziale continuità con le considerazioni sopra riportate, hanno fornito inquadramenti di tipo giuridico alle condotte sottostanti l'adozione degli attuali contratti di licenza, sia in chiave sistematico-comparativa che più direttamente incentrata sulla normativa a tutela del consumatore e della concorrenza.

**388.** Più nello specifico, le riflessioni si sono concentrate, da un lato, su una possibile abusività delle politiche di licenza dei contenuti digitali, con effetti di tipo sistematico<sup>276</sup>,

---

<sup>273</sup> Doc. 187, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare dell'Associazione Italiana Biblioteche - AIB, pp. 1-2.

<sup>274</sup> "I contenuti digitali associati all'acquisto di testi scolastici in formato cartaceo sono, spesso, un fattore limitante l'acquisto di testi usati in ragione delle difficoltà di trasferire, da un utilizzatore all'altro, le licenze e i parametri d'accesso a detti contenuti digitali. Tali difficoltà paiono essere create ad arte proprio per disincentivare la rimessa in circolazione sul mercato secondario dei testi usati, atteso che gli strumenti tecnologici oggi disponibili sono idonei a consentire un semplice trasferimento dei contenuti digitali da un utente all'altro. Non si vede, infatti, per quale ragione i contenuti digitali on-line associati ad un testo scolastico non possano essere resi accessibili ad un solo utente alla volta (ad esempio per un periodo di 12 mesi) e successivamente trasferiti ad un nuovo utente con contestuale disattivazione dei contenuti per il primo acquirente." (Doc. 192, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare di ALI, pp. 7-8).

<sup>275</sup> "[...] il Rapporto Preliminare riferisce in termini positivi del diffuso utilizzo del QR code che gli editori collocano nella versione cartacea dei libri di testo: tale strumento, infatti, anche ad avviso di DMB è molto importante perché agevola l'accesso a contenuti integrativi digitali, pertinenti rispetto alla specifica parte di testo cartaceo di volta in volta consultato e studiato. Ciò a ulteriore dimostrazione che l'utenza (sia docenti sia studenti) è propensa all'utilizzo di strumenti didattici digitali ma nel ruolo di complemento al testo tradizionale, e nella misura in cui l'accesso e l'utilizzo siano semplici e immediati. Tale combinazione, secondo DMB, permetterebbe altresì alle famiglie di continuare a ricorrere al mercato dell'usato, che attualmente potrebbe essere limitato dalle politiche degli editori." (Doc. 200, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare di DMB S.r.l., pp. 2-3).

<sup>276</sup> "Il modello di gestione delle licenze ad opera degli editori determina una sostanziale trasformazione del rapporto tra le parti (editore e consumatore, appunto) coinvolte nell'acquisto di libri [...] l'uso sistematico di licenze contrattuali (EULA, Terms of Service) con cui le imprese qualificano la transazione non come

dall'altro, sulla possibile vessatorietà delle relative clausole contrattuali: ciò a fronte dell'impossibilità per il consumatore di non aderirvi, in assenza di efficaci alternative di mercato, vista la necessità di accedere a beni di cui gli viene richiesta nel contesto scolastico una disponibilità obbligata<sup>277</sup>. Una possibile correlazione abusiva tra condotte unilaterali d'impresa e definizione delle condizioni di accesso e fruizione dei contenuti digitali è stata quindi registrata, in alcuni contributi, anche nella prospettiva del diritto della concorrenza<sup>278</sup>.

**389.** Nel proporre una lettura di tipo culturale delle conseguenze dell'accesso ai contenuti digitali sulla base delle attuali condizioni di licenza, un contributo ha richiamato la necessità di chiarire meglio i contenuti effettivi dei contratti ed evitare il ricorso a espressioni che possano ingenerare nei consumatori un'impressione di acquisto di proprietà di un bene<sup>279</sup>.

---

*vendita ma come concessione d'uso, impedisce al consumatore di rivendere o trasferire l'opera: tale l'uso strategico delle licenze d'uso [...] viene definito loophole licensing. [...] Ciò comporta il vincolo del consumatore ad un "noleggio perpetuo" del bene, con la conseguente scomparsa dei mercati dell'usato, l'aumento del lock-in tecnologico e la dipendenza dei consumatori dagli ecosistemi chiusi delle piattaforme."* (Doc. 191, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare di G. Luchena, A. Davola, L. Rodio Nico, Università degli Studi di Bari - Gruppo di Ricerca di Diritto dell'Economia, pp. 6-8).

<sup>277</sup> *"Questo complesso di elementi, idoneo a porre l'acquirente in una posizione di lock-in ben più marcata di quella già presente nei modelli di acquisto "take or leave" tipici della contrattazione consumeristica, dovrebbe già ritenersi sufficiente a sottoporre i termini di concessione della licenza ad uno scrutinio particolarmente rigoroso, in relazione al potenziale squilibrio di diritti ed obblighi che questi sono in grado di determinare tra il professionista e il consumatore [...]"* (doc. 191, cit., p. 11). Secondo quanto riportato in un altro contributo, *"In quest'ottica si è ritenuto che l'imposizione delle vessazioni sia un precipitato della struttura oligopolistica del mercato, la quale fa sì che le imprese venditrici siano incentivate a sfruttare a proprio vantaggio, tramite clausole inique, l'impossibilità, o l'estrema difficoltà, per gli acquirenti di reperire offerte commerciali alternative depurate da abusi della medesima indole. [...] Il fenomeno è esasperato, nell'ipotesi dei libri di testo, dalla circostanza che i consumatori non hanno nemmeno la residua opzione di rinunciare a procurarsi la risorsa erogata in regime di oligopolio, posto che la sua acquisizione è condizione indispensabile per frequentare con profitto le lezioni e trarre giovamento dalle attività formative proposte ai discenti."* (Doc. 177, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare di A. Palmieri, Università degli Studi di Siena - Dipartimento di Giurisprudenza, p. 2). Ancora, secondo un'ulteriore produzione, *"Il modello 'contratto di licenza' non è quello giuridicamente obbligato, ma risponde a una precisa scelta proprietaria da parte della casa editrice. [...] essendo le condizioni di accesso e utilizzo ai libri di testo scandite dai contratti scritti dalle case editrici e sottoscritti dagli utenti, le previsioni di tali contratti rientrano nell'ambito di applicazione della disciplina sulle clausole vessatorie [...]"* (Doc. 196, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare di S.R. Almanza, E. Bacciardi, V. Calderai, A. Cioni, L. Corucci, A. Gorini, M.E. Lippi e F. Morello, Università di Pisa - Dipartimento di Giurisprudenza, pp. 1-3).

<sup>278</sup> Doc. 196, cit., p. 19; doc. 193, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare di Knowledge Rights 21/IFLA, Open Education Italia, Gruppo politiche dell'informazione AIB, Wikimedia Italia, p. 4.

<sup>279</sup> *"Il messaggio che passa attraverso questa modalità di fruizione è tutto fuorché educativo: accettando senza possibilità di contrattazione i termini e le condizioni di utilizzo dei libri digitali, gli studenti vengono abituati all'idea che l'accesso ai libri - e, di conseguenza, alla conoscenza stessa - non sia qualcosa di garantito una volta per tutte, bensì un diritto limitato e limitabile a piacimento dai detentori dei diritti d'autore. Detto in altri termini: l'attuale modello di vendita su licenza dei libri di testo digitali abitua gli studenti a rinunciare, a priori, a ogni rivendicazione di proprietà sui propri libri, sui propri strumenti culturali. [...] A rendere ancora più difficile, per adulti e minori, la comprensione del significato profondo di questi meccanismi è la persistente abitudine delle piattaforme di vendita di ebook digitali di utilizzare il medesimo linguaggio impiegato nelle transazioni relative ai libri cartacei. Pulsanti come "Acquista", "compra ora", "Acquista in un-click", ove presenti in fase di acquisto di libri di testo digitali, di tipo C, o dei*

## V.2 Sostegno a OER e autoproduzioni scolastiche

**390.** Il tema delle OER ha richiamato l'attenzione di una pluralità di contributi, perlopiù secondo prospettive di tipo più ampiamente didattico-culturale. Si distinguono, in questo ambito, rimandi a diffuse esperienze di autoproduzioni scolastiche che avrebbero vissuto una fase di grande sviluppo durante l'emergenza pandemica, ma non sarebbero poi state debitamente capitalizzate dal sistema istituzionale scolastico, oltre a scontare più in generale una serie di ostacoli risalenti, tra cui la mancanza di infrastrutture di condivisione e percorsi amministrativi più agevoli<sup>280</sup>.

**391.** Con un taglio più programmatico, il contributo di un gruppo di associazioni ha quindi sottolineato che *“la promozione di OER e software libero negli ambienti scolastici dovrebbe essere considerata non solo una misura economica, ma una garanzia di concorrenza e di libertà di accesso alla conoscenza”*, richiamando al proposito gli impegni formalmente assunti dallo Stato rispetto all'implementazione della Raccomandazione UNESCO sulle risorse educative aperte, alla luce delle linee guida pubblicate da UNESCO nel 2024<sup>281</sup>.

**392.** Alcuni contributi, infine, hanno proposto una produzione di OER più efficacemente sostenuta dal MIM, anche per mezzo dello stanziamento di appositi fondi con l'obiettivo di *“creare un ecosistema di editoria scolastica pubblica e collaborativa, che valorizzi autenticamente la professionalità dell'insegnante, oltre che economicamente sostenibile per studenti e famiglie”*<sup>282</sup>, così come uno sviluppo compartecipato di OER tra scuola ed editoria<sup>283</sup>.

---

*libri di tipo B (dove la versione digitale è associata a quella cartacea) comunicano la falsa sicurezza di poter entrare in possesso dell'ebook acquistato, soprattutto verso coloro che ignorano l'esistenza stessa delle modalità di fruizione su licenza.”* (Doc. 183, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare di J. Franchi, pp. 1-2).

<sup>280</sup> *“Molte sono le iniziative che provengono dalla base, fatte di volumi costruiti con passione, che appena varati vanno ad infrangersi contro gli scogli di una burocrazia non pensata per incoraggiare l'andar per mare aperto. Approvazioni collegiali e verticali; mancanza di piattaforme dedicate realmente fruibili; complesse normative sul diritto d'autore; il difforme trattamento riservato agli autori di autoproduzioni rispetto a quanti mettono a disposizione dell'imprenditoria editoriale la propria opera d'ingegno, come ben evidenziato nel Rapporto preliminare [...] la convinzione genitoriale che il libro autoprodotto non abbia un suo intrinseco valore, frutto di una sostanziale sfiducia nei confronti della categoria degli insegnanti, fanno sì tra le altre cause che l'autoproduzione non sia radicata quale consuetudine all'interno delle nostre scuole, con l'effetto di relegare tali contributi alle singole aule, prodotti da offrire occasionalmente a pochi alunni.”* (Doc. 184 Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare di S. Di Chiara, I.C. Manzi-Roma, p. 2).

<sup>281</sup> Doc. 193, cit., p. 3.

<sup>282</sup> Doc. 186, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare di R. Latempa a nome della redazione di ROARS-Return on Academic Research and School, p. 2.

<sup>283</sup> Doc. 181, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare di M. Pitzalis, Università di Cagliari - Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, p. 1. Sull'idea di una *“produzione editoriale pubblica e cooperativa, esperienza già avviata da alcuni editori, in cui i docenti in sinergia con le scuole e con gli*

### V.3 Variazioni tra edizioni e nuove edizioni

**393.** Anche le risultanze raccolte nel Rapporto Preliminare circa l'opportunità di meglio disciplinare le variazioni editoriali delle edizioni di un medesimo titolo editoriale hanno trovato ripresa e conferma nell'ambito della consultazione pubblica. In particolare, è stata ricordata la centralità dei docenti nel favorire, nel concreto dispiegarsi delle attività didattiche, l'utilizzo di edizioni diverse, non invece nella richiesta di rinnovi frequenti delle edizioni, di cui è stata in ogni caso auspicata una maggior usabilità anche quando si tratti della versione cartacea<sup>284</sup>.

**394.** Un altro contributo, a partire dalla questione delle variazioni tra edizioni, si è invece concentrato su dinamiche competitive osservate sul mercato tra i diversi editori, da cui dipenderebbe una produzione di testi sempre più voluminosi ma non per questo necessariamente più accurati e meglio aggiornati, indicando come possibile miglioramento un ricorso accorto ai nuovi strumenti di IA generativa<sup>285</sup>.

---

*studenti e le reti professionali siano anche co-autori di contenuti didattici*", v. pure doc. 198, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare del Centro di Iniziativa Democratica degli Insegnanti-CIDI, p. 2.

<sup>284</sup> *"Le nuove adozioni si affiancano al fenomeno delle "nuove edizioni": le modifiche dei libri di testo in catalogo sono molto frequenti, e questo costringe le famiglie a comprare nuovi libri rispetto a quelli già disponibili sul mercato dell'usato, perché a volte cambiano anche dettagli non particolarmente significativi. Da questo punto di vista, solo l'accortezza dei docenti può permettere di rendere interscambiabili una vecchia edizione e una nuova. Gli editori riferiscono che le richieste di cambiamento verrebbero dai docenti, ma questo punto, a dir la verità, non sembra facilmente verificabile. In ogni caso, sia per le nuove edizioni che per la voluminosità dei libri richiamarsi alle richieste dei docenti non è una risposta adeguata: come dal punto di vista didattico sarebbe necessario avere libri più maneggevoli e più sintetici, che permettano agli studenti di orientarsi meglio, dal punto di vista sia didattico che degli interessi delle famiglie pare superfluo un fiorire di nuove edizioni che spesso riguardano dettagli non particolarmente significativi. Molto, tra l'altro, dipende dagli "apparati": approfondimenti, schede, test, collegamenti interdisciplinari ecc. Tutto questo insieme di cose potrebbe facilmente passare in risorse digitali facilmente accessibili, diminuendo il fenomeno delle nuove edizioni e dell'eccessiva voluminosità, e diminuendo anche la necessità di ricorrere spesso a nuove adozioni da parte dei colleghi docenti."* (Doc. 199, Contributo del gruppo Condorcet-Ripensare la scuola cit., p. 3).

<sup>285</sup> *"I libri sono largamente simili gli uni agli altri. Questo non dipende soltanto dalle Indicazioni Nazionali cui tutti si ispirano o dalle varie suggestioni che arrivano dal dibattito pubblico, ma anche dal fatto che ogni casa editrice sostanzialmente cerca di non rimanere indietro rispetto all'offerta dei concorrenti: se una casa editrice propone un percorso particolare o valorizza un certo filone letterario che ha percepito potrebbe interessare i docenti, le altre seguono a ruota. Questo mi è stato riferito a voce da autori di libri di testo con cui ho avuto modo di parlare. [...] Un'altra conseguenza non positiva è che, nonostante l'abnorme volume dei testi, questi spesso siano riassuntivi fino all'incomprensibilità. Vi sono quindi molti più argomenti (autori, epoche, approcci, soprattutto nei testi di letteratura), ma trattati più sbrigativamente. [...] La possibilità di usare risorse proprie da parte dei professori è possibile ma è un impegno gravoso. In questo senso, le nuove AI come Gemini o ChatGPT possono offrire una soluzione: la forza di questi modelli di linguaggio è produrre testi a richiesta, e questo può risultare molto utile per materie, come italiano o storia, il cui corpus è abbastanza consolidato da permettere a questi strumenti di produrre risultati soddisfacenti (purché il docente vigili con la sua competenza sulle possibili cosiddette "allucinazioni")."* (Doc. 194, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare di F. Rocchi, Liceo Montale - Pontedera, p. 2).

#### **V.4 Rivendicazioni di categoria**

**395.** Sempre nell'ambito della consultazione pubblica, alcune associazioni di rappresentanza hanno fatto pervenire contributi che, nel concordare in linea di massima con le risultanze riportate nel Rapporto Preliminare, hanno puntualizzato alcune questioni di diretto interesse per i propri associati. A questo proposito, il sindacato librai e cartolibrari (SIL) ha in particolare respinto le considerazioni esposte nel Rapporto Preliminare circa la necessità di rivedere la normativa vigente in materia di limiti alla scontistica praticabile sul prezzo di copertina dei libri scolastici, oltre a escludere che la medesima normativa sia alla base dell'accertata resistenza del canale commerciale tradizionale, in quanto questa andrebbe piuttosto rinvenuta nel grado di professionalità dei piccoli esercizi<sup>286</sup>.

**396.** ALI, dal canto suo, ha invitato l'Autorità ad approfondire ed esprimere ulteriori considerazioni circa la legittimità di previsioni di tipo normativo e/o contrattuale circa il riconoscimento di un aggio minimo ai librai da parte degli editori nella rivendita di libri scolastici, richiamando a sostegno di tale misura previsioni similari esistenti a favore di altre categorie di esercenti, così come del resto già riportato nel Rapporto Preliminare<sup>287</sup>.

**397.** Infine, viene dato atto di come oneri di trasparenza di condotta a carico degli editori, richiamati in maniera generale da un'associazione di consumatori<sup>288</sup>, siano stati invocati in maniera specifica da parte dell'Associazione Consulenti del Terziario Avanzato (ACTA) rispetto alle condizioni contrattuali applicate unilateralmente dagli editori ai propri collaboratori, tanto più a fronte della persistente mancanza di atti che diano seguito, a livello nazionale, alle linee guida sulla contrattazione collettiva a favore dei lavoratori autonomi adottate dalla Commissione UE<sup>289</sup>.

#### **V.5 Considerazioni espresse dalle parti del procedimento**

**398.** Tutte le parti del procedimento hanno fatto pervenire proprie osservazioni rispetto alle risultanze esposte nel Rapporto Preliminare: si riportano qui di seguito i principali elementi di considerazione, secondo l'ordine con cui i contributi sono pervenuti durante la consultazione pubblica.

---

<sup>286</sup> Doc. 176, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare di SIL, pp. 1-2.

<sup>287</sup> Doc. 192, cit., p. 4.

<sup>288</sup> Doc. 197, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare di Altroconsumo, p. 5.

<sup>289</sup> Doc. 180, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare di ACTA, p. 3.

**399.** AIE ha presentato alcune puntualizzazioni circa dati e considerazioni contenute nel Rapporto Preliminare, segnalando in particolare come, perlomeno nel periodo 2019-2024, l'andamento dei prezzi – tanto in generale che nel caso dell'analisi più fine dedicata ai *best-seller* – non sarebbe tanto in linea con quello dell'inflazione, ma addirittura più basso<sup>290</sup>.

**400.** Rispetto al tema delle licenze d'uso delle versioni e contenuti digitali dei libri scolastici, AIE ha quindi rilevato che *"gli editori non hanno posto in essere alcuna condotta contra legem in materia di trasferimento dei contenuti digitali ai consumatori, ma si sono limitati ad applicare correttamente le norme sul diritto d'autore che, come noto, per il trasferimento dei contenuti digitali non prevedono una vendita della proprietà, bensì il rilascio di una licenza per l'utilizzo e il godimento di un servizio"*<sup>291</sup>.

**401.** Al contempo, rispetto alle modalità di protezione dei contenuti digitali è stato rappresentato che i sistemi di tipo social DRM *"non sono [...] appropriati e non proteggono in modo adeguato il prodotto libro di testo digitale, essendo stati pensati e progettati per assolvere ad altre funzioni e finalità in altri contesti"*, salva la più generale considerazione che *"gli editori per tutelare i propri diritti editoriali e i diritti dei propri autori scelgono le modalità di protezione dei libri di testo digitali che ritengono più opportune"*<sup>292</sup>. La libertà di scelta degli editori quanto a contenuti della licenza e modalità di protezione dei contenuti digitali si riflette, secondo AIE, anche sulla vicenda del contenzioso con la SSRVA, rispetto al quale l'associazione si è dichiarata appagata e priva d'interesse a *"coltivare ulteriormente il procedimento straordinario innanzi al Capo dello Stato"*<sup>293</sup>.

**402.** Quanto alla questione della scarsa chiarezza e sostanziale inapplicabilità dell'art. 25 del Codice AIE, richiamata nel Rapporto Preliminare, l'associazione di rappresentanza degli editori ritiene che il sistema di autodisciplina attualmente in essere debba essere meglio valutato comprendendo anche l'iniziativa denominata "Libri in Chiaro", da cui discende un'adeguata accettabilità della nozione di "contenuto" così come riportata nel Codice<sup>294</sup>.

**403.** Nel proprio contributo, Mondadori ha preliminarmente rilevato come il Rapporto Preliminare, con riferimento al tema delle nuove edizioni dei libri di testo scolastici e ai

---

<sup>290</sup> Doc. 188, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare di AIE, pp. 2-3.

<sup>291</sup> Doc. 188, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare di AIE, p. 8.

<sup>292</sup> Doc. 188, cit., p. 9.

<sup>293</sup> Doc. 188, cit., p. 14.

<sup>294</sup> Doc. 188, cit., pp. 11-12.

relativi prezzi di vendita, abbia equamente rappresentato le dinamiche del mercato della scolastica, ritenendo che, dal complesso delle risultanze, non siano emerse particolari problematiche concorrenziali tali da ostacolare il corretto funzionamento del mercato e che possano giustificare interventi da parte dell'Autorità. Con l'occasione, è stato al contempo fatto presente che per i prossimi a.s. a venire è da attendersi un incremento anche significativo di nuove edizioni ma di natura fisiologica, a fronte della necessità di adeguare i cataloghi editoriali *“in ragione degli interventi ministeriali sulle Indicazioni Nazionali, sull’Esame di Maturità e sulla filiera di istruzione Tecnica”*<sup>295</sup>.

**404.** Rispetto alla necessità di una rinnovata disciplina circa la legittimità delle variazioni tra edizioni, Mondadori ha fatto presente che tutte le società del gruppo hanno da tempo aderito all'iniziativa di AIE denominato “Libro in Chiaro”, il che *“consente al Collegio dei docenti di verificare, in fase adozionale, la precisa entità delle modifiche apportate dall'editore rispetto alla nuova edizione del libro di testo”*<sup>296</sup>. In ogni caso, “[OMISSIS]”<sup>297</sup>.

**405.** Con riferimento al tema dell'accesso alle risorse digitali e loro utilizzo in base a contratto di licenza, Mondadori ha ribadito la convinzione già espressa nel corso dell'indagine circa la piena legittimità delle politiche contrattuali e commerciali finora seguite, in particolare per quanto attiene ai contenuti della licenza: tanto premesso, “[OMISSIS]”<sup>298</sup>.

**406.** Rispetto alla questione dell'accessibilità e interoperabilità delle piattaforme attraverso cui si accede alle componenti digitali dei libri scolastici, “[OMISSIS]”<sup>299</sup>.

**407.** Infine, rispetto alla possibilità di accedere ai contenuti digitali da parte di soggetti che dispongano di una copia di tipo B in cui la licenza sia già stata attivata una volta da parte di un diverso utente, “[OMISSIS]”<sup>300</sup>.

**408.** Zanichelli, nel suo contributo, in primo luogo si è opposta fermamente alla soluzione di blocchi temporanei delle nuove adozioni di libri scolastici, così come un tempo prevista nell'ordinamento nazionale e poi abrogata nel 2012, in quanto ciò *“comporterebbe necessariamente una diminuzione della qualità della scuola”* e

---

<sup>295</sup> Doc. 188, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare di Mondadori, p. 2.

<sup>296</sup> Doc. 188, cit. p. 3.

<sup>297</sup> Doc. 188, cit. p. 3.

<sup>298</sup> Doc. 188, cit. p. 5.

<sup>299</sup> Doc. 188, cit. p. 5.

<sup>300</sup> Doc. 188, cit. p. 6.

pregiudicherebbe, da un lato, la libertà d'insegnamento, dall'altro, le famiglie degli studenti in quanto esposti a possibili acquisti ripetuti<sup>301</sup>.

**409.** Quanto al tema delle variazioni nelle edizioni, Zanichelli ritiene che “*deve essere categoricamente respinta la proposta formulata nel Rapporto preliminare concernente l'istituzione di meccanismi di valutazione preventiva della conformità dei testi ai limiti stabiliti dal Codice AIE. Al pari di Zanichelli, la maggioranza degli editori già rispetta scrupolosamente tale limite, frequentemente mediante l'adozione di sistemi di autocertificazione analoghi*”. Peraltro, l'editore non ritiene “*che eventuali nuovi organismi di valutazione preventiva possano garantire risultati superiori o sostanzialmente diversi da quelli attualmente conseguiti. L'introduzione di un meccanismo di controllo preventivo, particolarmente qualora coinvolgesse soggetti esterni e istituzionali quali il Ministero dell'Istruzione, avrebbe l'esclusivo effetto di irrigidire ulteriormente il mercato*”<sup>302</sup>.

**410.** Zanichelli, inoltre, esclude che i ritardi registrati nella transizione digitale a suo tempo auspicata dalla Riforma possano essere ricondotti a scelte di parte privata, e anche per questo non condivide che vi siano criticità nelle condizioni e modalità d'uso delle risorse digitali: più nello specifico, “*Zanichelli ritiene che le proprie politiche di accesso e utilizzo delle risorse digitali siano strettamente funzionali alla protezione del diritto d'autore e non eccedano quanto necessario a tale scopo (ferma restando la propria libertà, nonché quella degli altri editori, di adottare modalità di tutela anche più rigorose, nel rispetto dei limiti previsti dalla normativa vigente). Si respingono pertanto i riferimenti del Rapporto preliminare volti a imporre particolari condizioni di licenza agli editori*”<sup>303</sup>.

**411.** Sanoma, rispetto alle risultanze preliminari dell'indagine, ha espresso in generale apprezzamento per le considerazioni circa l'andamento dei prezzi coerente con quello dell'inflazione, e ribadito che la mancata transizione digitale va ricondotta non a decisioni d'impresa ma a persistenti carenze di tipo infrastrutturale (dotazione dei dispositivi) e culturale (mancata preparazione tecnica dei docenti)<sup>304</sup>.

---

<sup>301</sup> “*I docenti che si rendano conto dell'inadeguatezza di un testo già adottato o non in linea con le proprie impostazioni didattiche, o che sostituiscano un precedente insegnante a seguito di trasferimenti o avvicendamenti, devono essere liberi di operare modifiche per garantire un insegnamento di livello. Diversamente, sarebbero costretti a utilizzare un testo non gradito, con conseguenze pregiudizievoli per la qualità dell'insegnamento e per la libertà di insegnamento (art. 33 Cost.). In simili situazioni i docenti potrebbero essere indotti a ricorrere a testi “suggeriti” a supporto dei testi adottati, con inutile aumento dei costi effettivi per le famiglie.*” (Doc. 190, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare di Zanichelli, p. 4).

<sup>302</sup> Doc. 190, cit., pp. 6-7.

<sup>303</sup> Doc. 190, cit., pp. 11-12.

<sup>304</sup> Doc. 195, Contributo alla consultazione sul Rapporto Preliminare di Sanoma, pp. 3-6.

**412.** Riguardo alle modalità di protezione e la tutela dei contenuti digitali, Sanoma ha altresì ribadito che *“questa avviene tramite i sistemi di accesso controllato via piattaforma – considerati oggi lo standard nel settore – i quali garantiscono sia la protezione dell’opera digitale, sia la creazione di un ambiente didattico sicuro e funzionale all’apprendimento. Non si tratta, quindi, di limitazioni alle facoltà di utilizzo delle risorse digitali, bensì di legittime misure di protezione dei contenuti, che mirano (anche) a consentirne la fruizione in un contesto pensato e studiato per favorire la finalità didattica cui tali contenuti sono preposti”*<sup>305</sup>.

**413.** Anche per quanto riguarda le previsioni attuali delle licenze d’uso dei contenuti digitali, Sanoma ha quindi ritenuto che la propria condotta e quella degli altri editori scolastici sia corretta, e che le restrizioni d’uso imposte tramite licenza *“non sono solo legittime, ma sono altresì necessarie per garantire la giusta remunerazione dei titolari dei diritti d’autore e la sostenibilità dell’intera filiera editoriale”*<sup>306</sup>.

**414.** Una puntualizzazione viene quindi avanzata rispetto ai *QRCode*, dal momento che tale soluzione tecnologica *“rappresenta un sistema di accesso a contenuti selezionati funzionale e apprezzato – come dimostra anche l’esperienza di MyApp di Sanoma, che consente di consultare materiali multimediali collegati al libro senza necessità di login o registrazione – ma proprio questa modalità conferma che il digitale funziona quando viene concepito come parte integrante del libro di testo, non come un duplicato elettronico dello stesso”*.

**415.** Pertanto, il *QRCode* *“non può essere considerato uno strumento destinato a dare accesso all’intera versione digitale dell’opera, finendo per consentirne una circolazione indiscriminata, con evidenti pregiudizi per il diritto d’autore e per gli investimenti editoriali”*. Salva tale specifica, *“una maggiore libertà adozionale consentirebbe di proporre anche libri di tipo A (solo cartacei) e, al contempo, di valorizzare la componente digitale mediante soluzioni tecnologiche innovative e sostenibili, come i QR Code, capaci di rendere l’offerta editoriale più competitiva, diversificata e rispondente alle esigenze dell’utenza”*<sup>307</sup>.

**416.** Infine, con riferimento al tema della disciplina delle variazioni tra un’edizione e l’altra, nel prendere atto di quanto considerato nel Rapporto Preliminare circa la scarsa chiarezza della formulazione attuale del codice di autodisciplina dell’associazione di

---

<sup>305</sup> Doc. 195, cit., p. 7.

<sup>306</sup> Doc. 195, cit., p. 8.

<sup>307</sup> Doc. 195, cit., pp. 7-8.

categoria, Sanoma “non ha alcuna obiezione rispetto all’eventualità di un aggiornamento dell’art. 25 del Codice AIE, volto a introdurre ulteriori precisazioni nell’ottica di una maggiore chiarezza e trasparenza. Pertanto, qualora AIE ritenesse opportuno avviare un tavolo di lavoro per valutare eventuali modifiche del suddetto articolo, così da fugare ogni possibile dubbio su presunte condotte opportunistiche da parte degli editori in materia di nuove edizioni, Sanoma si dichiara sin d’ora disponibile a sostenere e partecipare a tale iniziativa”<sup>308</sup>.

---

<sup>308</sup> Doc. 195, cit., p. 11.

## VI. CONFRONTI ULTERIORI CON LE PARTI E ALTRI SOGGETTI D'INTERESSE

**417.** Sulla base degli esiti della consultazione pubblica, l'Autorità ha approfondito una serie di questioni di tipo tecnico-organizzativo ritenute strategiche rispetto a possibili soluzioni delle principali criticità emerse nel corso dell'indagine.

### VI.1 Infrastrutture scolastiche e accesso a risorse educative digitali

**418.** In questa prospettiva, è stata audita in primo luogo ASSOSCUOLA, l'associazione di rappresentanza delle società attive nel mercato dei software gestionali destinati al sistema scolastico, in particolare i registri elettronici, e che si occupa di promuovere standard tecnici e operativi comuni, facilitare il dialogo con il MIM, garantire l'interoperabilità tra i diversi sistemi gestionali scolastici.

**419.** Il confronto con l'associazione è avvenuto a fronte di nuove informazioni raccolte nell'ambito della consultazione pubblica sul Rapporto Preliminare, tenuto conto del già noto ruolo infrastrutturale che i registri elettronici svolgono da tempo per le attività scolastiche (*supra*, § 69; v. pure nota 56). Sulla base del vigente quadro normativo, infatti, i registri costituiscono l'interfaccia obbligata di tutti gli istituti scolastici con studenti e genitori per la circolazione di una vasta gamma di informazioni e dati, oltre a consentire alle proprie utenze l'accesso a servizi e contenuti diversi che hanno di recente trovato specifica disciplina da parte del MIM, con una nota volta a impedire la messa a disposizione all'interno dei registri elettronici “*di contenuti non essenziali*”<sup>309</sup>.

**420.** Con riferimento alla possibilità che l'infrastruttura complessiva dei registri elettronici possa consentire un accesso agevole a libri scolastici digitali e contenuti di espansione degli stessi, ASSOSCUOLA ha fatto presente come nel periodo iniziale dell'emergenza pandemica l'associazione e le sue imprese associate fossero state contattate, insieme ad altre imprese attive nell'informatica applicata al mondo scolastico, da primari editori per creare un tavolo tecnico in grado di sviluppare un protocollo di comunicazione tra registri e piattaforme editoriali.

**421.** Nelle parole dell'associazione, “*l'obiettivo era implementare un sistema di Single Sign-On (SSO) per consentire l'accesso a contenuti digitali, in particolare editoriali, con*

---

<sup>309</sup> Cfr. MIM, Nota Ministeriale n. 2773 del 4 aprile 2025, *Indicazioni alle Istituzioni scolastiche ed educative statali in merito alle modalità di gestione del registro elettronico*, p. 2, <https://www.mim.gov.it/web/miur-usr-campania/-/notificazione-per-pubblici-proclami-1>.

*un'unica autenticazione. ASSOSCUOLA rispose con una nota tecnica che rappresentava la piena fattibilità tecnica del progetto [...]. In particolare, la nota tecnica prospettava la possibilità di rendere visibili i libri di testo adottati in una specifica classe tramite link contenuti all'interno dei registri elettronici: in sostanza, ogni editore avrebbe mantenuto le copie degli e-book e altri possibili contenuti educativi in formato digitale sulla propria piattaforma, mentre i registri si sarebbero limitati a fungere da interfaccia di autenticazione SSO e re-indirizzamento per semplificare l'esperienza degli utenti”<sup>310</sup>.*

**422.** L'iniziativa, che corrisponde a quella richiamata in audizione da una delle parti del procedimento (*supra*, § 270), non ebbe tuttavia ulteriori sviluppi, nonostante la piena disponibilità a collaborare dal punto di vista tecnico-operativo ribadita dalle imprese associate ad ASSOSCUOLA<sup>311</sup>. La perseguitabilità di soluzioni di accesso a contenuti editoriali/educativi digitali tramite l'infrastruttura dei registri elettronici, secondo un modello SSO volto a evitare le inefficienze nelle procedure di accreditamento e passaggio a piattaforme diverse di cui si è già avuto modo di discutere (*supra*, § 269), appare utilmente confermata da iniziative similari già esistenti.

**423.** A tale proposito, “*a riprova di come soluzioni di accesso SSO e re-routing verso risorse digitali esterne siano pienamente fattibili ed efficaci, i rappresentanti di Assoscuola richiamano i casi in cui queste sono attualmente impiegate da vari registri elettronici per collegare studenti e docenti a piattaforme dedicate, ad esempio, a combattere il fenomeno del bullismo. In generale, da parte delle imprese associate a Assoscuola che sviluppano registri elettronici c’è la massima disponibilità a fornire collegamenti rispetto a servizi di terzi dedicati a didattica e supporto delle attività scolastiche, mentre non c’è interesse a trasformare i registri elettronici in repository di contenuti didattici, perlomeno quando non vengano sostenuti i costi conseguenti da parte di chi intende utilizzarli in tal senso*<sup>312</sup>.

**424.** Sempre secondo l'associazione di rappresentanza, soluzioni di SSO/re-routing tramite *link* a partire dai registri elettronici verso contenuti editoriali/educativi digitali “*si mostrano pienamente legittime alla luce del divieto di promozione e vendita di attività commerciali tramite i registri stabilito dalla Nota n. 2773/2025, poiché si tratta di un servizio messo a disposizione di scuole, utenti e in ultima istanza imprese per una migliore usabilità di prodotti funzionali alle attività scolastiche – nello specifico, i libri di testo*

---

<sup>310</sup> Doc. 213, verbale di audizione ASSOSCUOLA, 4 novembre 2025, pp. 3-4.

<sup>311</sup> “*L'impressione al tempo fu che, chiusa la stagione emergenziale dovuta alla pandemia da Covid-19 e alla necessità di fornire migliori strumenti tecnici di utilizzo delle risorse digitali da remoto a studenti e docenti, gli editori non avessero più grande interesse a perseguire il progetto, né più in generale a sostenere l'impiego abituale degli e-book in ambito scolastico.*” (doc. 213, verbale di audizione ASSOSCUOLA, cit., p. 4).

<sup>312</sup> Doc. 213, verbale di audizione ASSOSCUOLA, cit., p. 4.

*adottati dalle scuole – che sono già stati venduti da terzi, e rispetto ai quali le imprese titolari dei registri elettronici non hanno alcun interesse di tipo economico-commerciale”<sup>313</sup>.*

**425.** A fronte di tali nuove informazioni, l’Autorità ha quindi avuto modo di verificare la disponibilità del MIM a sostenere lo sviluppo di soluzioni SSO incentrate sui registri elettronici, volte a superare le difficoltà sin qui riscontrate in termini di interoperabilità tra piattaforme editoriali proprietarie. Tale disponibilità è stata fattivamente dimostrata dall’avvio presso il MIM stesso di un apposito tavolo tecnico col coinvolgimento di una pluralità di soggetti, tra cui l’AIE, la quale in una recente comunicazione inviata all’Autorità ha rappresentato le ambizioni del progetto in corso di discussione<sup>314</sup>.

## **VI.2 Revisione dei contenuti delle licenze d’uso delle risorse editoriali digitali**

**426.** Contestualmente ai contatti e confronti appena richiamati, sono state condotte una serie di nuove audizioni con le parti del procedimento aventi diretta capacità d’intervento sull’altra principale criticità emersa nel corso dell’indagine e ampiamente confermata dalla consultazione pubblica sul Rapporto Preliminare, è a dire i limiti alla fruizione di contenuti digitali derivanti dalle attuali condizioni di licenza e accesso agli stessi. A esito di tali audizioni<sup>315</sup>, sono pervenute tre distinte comunicazioni volte a esporre i contenuti di potenziali iniziative volontarie da parte dei diversi editori.

**427.** Secondo quanto già più sopra ricostruito (*supra*, §§ 278 ss.), i principali editori scolastici attivi in Italia, seppure con alcune distinzioni di dettaglio, attraverso le proprie rispettive condizioni generali di contratto:

- 1) impediscono la stampa, anche solo parziale, della versione digitale;
- 2) limitano fortemente la disponibilità temporale delle risorse digitali;

---

<sup>313</sup> Doc. 213, verbale di audizione ASSOSCUOLA, cit., pp. 4-5.

<sup>314</sup> “Il rappresentante del MIM ha richiesto all’AIE di organizzare una riunione in video per poter iniziare ad esaminare alcuni temi, di interesse del Ministero e dell’AIE, emersi dalla lettura del Rapporto Preliminare dell’Autorità [...]. La Riunione si è tenuta in data 24 novembre 2025 [...] Il progetto che si intende avviare tra i rappresentanti del Ministero, dell’AIE, degli editori proprietari delle piattaforme (i.e. HUB Scuola di Mondadori, MyZanichelli di Zanichelli e Myplace di Sanoma), della piattaforma collettiva che raduna diversi editori (bSmart), di Assoscuola e registri elettronici non associati ad Assoscuola, si pone l’obiettivo di implementare l’interoperabilità tra piattaforme editoriali e registri elettronici tramite un sistema di Single Sign-On (SSO) basata su standard comuni per l’accesso e l’utilizzo da parte degli studenti dei contenuti offerti dalle piattaforme” (doc. 225, Comunicazione di AIE, 27 novembre 2025, p. 2).

<sup>315</sup> Doc. 221, verbale di audizione dei rappresentanti di Mondadori, 19 novembre 2025; doc. 222, verbale di audizione dei rappresentanti di Sanoma, 21 novembre 2025; doc. 223, verbale di audizione dei rappresentanti di Zanichelli, 24 novembre 2025.

3) impediscono il riutilizzo di una licenza relativa alle componenti digitali dei libri scolastici che sia già stata usata, in particolare impedendone il trasferimento a terzi.

**428.** Nel loro complesso, le manifestazioni di disponibilità a iniziative volontarie di revisione delle attuali condizioni contrattuali e commerciali, da ultimo pervenute all'Autorità, sono volte a consentire un'usabilità e una circolabilità delle componenti digitali dei libri di testo che paiono ben maggiori di quanto allo stato possibile per l'utenza. Le soluzioni proposte si mostrano, inoltre, idonee a consentire un miglior impiego delle edizioni digitali in iniziative di comodato d'uso e riuso controllato dei libri scolastici di tipo B poste in essere da istituzioni scolastiche e pubbliche amministrazioni, confermando così la perseguitabilità di alcune aperture di massima già registrate nelle prime fasi dell'indagine<sup>316</sup>.

**429.** Per altro verso, le soluzioni proposte si mostrano idonee a far mantenere in maniera più efficace il valore economico del bene-libro scolastico (in particolare quando di tipo B) nel corso di una sua eventuale cessione nell'ambito del mercato secondario.

#### Stampabilità di edizioni digitali

**430.** Per quanto attiene alla possibilità di stampare componenti digitali dei libri scolastici, inclusa la versione *e-book* contenuta nel tipo B, due parti del procedimento hanno manifestato la disponibilità a consentirla e rendere tecnicamente possibile per i consumatori, subordinatamente alla previsione di limiti di tipo quantitativo.

**431.** A tale proposito, va preliminarmente ricordato come anche per la versione cartacea l'ordinamento vigente preveda limiti specifici di riproduzione: infatti, in base all'art. 68, comma 3, L. n. 633/1941, è consentita la riproduzione (tramite fotocopia, xerocopia o sistema analogo) per uso personale – non per distribuzione o uso

---

<sup>316</sup> A fronte di una considerazione espressa in audizione dal responsabile dell'indagine conoscitiva, secondo cui sarebbe auspicabile “[...] un utilizzo e riutilizzo del contenuto digitale in una maniera più libera, tale da consentire di replicare per i libri digitali le soluzioni di prestito d'uso normalmente adottate per le copie cartacee. I rappresentanti dell'AIE si riportano a quanto sopra indicato in merito al contenuto delle licenze d'uso. Considerano come tecnicamente ciò sia possibile, agendo sulle condizioni contrattuali che disciplinano i contenuti delle licenze e con l'avvertenza di tutelare debitamente gli autori e gli editori, e convengono, pertanto, che sia possibile adottare soluzioni che consentano alle diverse parti interessate un godimento efficace del bene, nel rispetto dell'esclusiva libertà decisionale dei singoli operatori.” (doc. 87, verbale di audizione AIE cit., p. 5). Nella stessa direzione, “i rappresentanti di Sanoma ritengono che si possa ragionare su una soluzione che preveda la possibilità di un riutilizzo limitato delle licenze (2/3 volte, in coerenza con il ciclo di vita del libro cartaceo) ad un costo aggiuntivo che consenta un'equa remunerazione per l'editore, ma occorre verificarne la fattibilità dal punto di vista tecnico e i relativi costi.” (Doc. 85, verbale di audizione Sanoma, cit., p. 5).

commerciale – di opere protette, a condizione che la riproduzione riguardi al massimo il 15% di ciascun volume o fascicolo.

**432.** Con specifico riferimento alle manifestazioni di disponibilità alla stampa, “[OMISSIONES]”<sup>317</sup>.

**433.** “[OMISSIONES]”<sup>318</sup>.

**434.** A fronte di quanto considerato da alcune parti del procedimento e dei sopra richiamati limiti attualmente vigenti quanto alla riproducibilità di testi cartacei, si ritiene che la riproduzione a stampa di un’edizione digitale in maniera corrispondente a tali limiti si mostri una soluzione opportuna e proporzionata, tale da consentire un impiego più flessibile delle risorse educative acquistate dai consumatori.

**435.** Anche se la possibilità di stampare i contenuti digitali, qualora offerta solo da alcuni editori, può diventare un fattore competitivo capace di orientare le scelte adozionali verso le edizioni che la prevedono, in un’ottica di tutela dei diritti dei consumatori – soprattutto in un mercato come quello dei libri scolastici, legato al percorso didattico-educativo – è importante garantire livelli minimi e condivisi di servizi da parte di tutti gli editori all’utenza. In questo senso, risulta rilevante il ruolo dei soggetti istituzionalmente competenti, perlomeno nel fornire un indirizzo che favorisca un miglioramento complessivo dell’offerta in tal senso.

#### Durata delle licenze

**436.** Nonostante esistano già disposizioni che garantiscono l’uso degli *e-book* e, più in generale, l’accesso ai contenuti digitali anche dopo il ciclo scolastico per cui l’opera è prevista, ed escludono esplicitamente la legittimità di vincoli tecnologici a tale scopo (da interpretare in modo ampio e coerente con le intenzioni del regolatore<sup>319</sup>), la possibilità per l’utenza di continuare a consultare i contenuti dopo la fine del percorso scolastico varia molto, a seconda delle soluzioni adottate dai singoli editori.

**437.** Poiché i libri scolastici, oltre alla loro funzione didattica, mantengono anche un importante valore informativo e culturale, risulta significativo l’interesse a una maggiore convergenza degli operatori del settore verso durate più ampie delle

---

<sup>317</sup> Doc. 224, Comunicazione di Mondadori, 25 novembre 2025, p. 6.

<sup>318</sup> Doc. 228, Comunicazione di Sanoma, 28 novembre 2025, p. 6.

<sup>319</sup> “Le eventuali protezioni adottate (DRM) dovranno essere compatibili con l’esigenza di poter trasferire i contenuti da un dispositivo all’altro in caso di sostituzione o aggiornamento del dispositivo personale di fruizione, e dovranno consentire agli studenti l’accesso ai contenuti anche dopo la fine del proprio percorso scolastico” (D.M. n. 781/2013, all. 1, punto 2).

condizioni d'uso: a titolo di riferimento, appare in tal senso ragionevole ipotizzare una durata delle licenze che sia pari almeno al doppio di quella del ciclo scolastico.

**438.** Tanto considerato, si prende positivamente atto di quanto proposto da una parte del procedimento. Nello specifico, “[OMISSIS]”<sup>320</sup>.

*Accesso a contenuti digitali tramite licenze “rigenerate” e/o sub-licenza*

**439.** Pur con soluzioni tecniche ed economiche diverse, gli editori condividono l'obiettivo di permettere l'accesso ai contenuti digitali anche a chi possiede libri scolastici la cui licenza digitale sia già stata usata una volta. Operativamente, una soluzione che si considera efficiente è la “rigenerazione” della licenza digitale collegata a una copia di libro di tipo B: questa licenza può essere ottenuta da nuovi utenti pagando una frazione del prezzo originale della copia, un costo da ritenersi possibilmente giustificato nella misura in cui sia orientato a coprire la gestione dell'infrastruttura proprietaria che rende possibile l'uso dei contenuti digitali. Viene in ogni caso valutata positivamente anche l'apertura a verificare la praticabilità della cessione del contratto di servizio contestualmente alla vendita del libro cartaceo.

**440.** Più nello specifico rispetto alle posizioni espresse dalle singole parti, Mondadori “[OMISSIS]”<sup>321</sup>.

**441.** Dal canto suo, Zanichelli “[OMISSIS]”<sup>322</sup>.

**442.** Quanto a Sanoma, “[OMISSIS]”<sup>323</sup>.

*Trasparenza informativa rispetto ai contatti di licenza*

**443.** Come si è avuto modo di rilevare nel corso dell'indagine, con dirette conferme pervenute al riguardo nell'ambito della consultazione pubblica sul Rapporto Preliminare, i consumatori potrebbero non essere sempre pienamente consapevoli delle conseguenze sotto il profilo giuridico, quanto a titolarità dei beni, derivanti dalla stipula di contratti di licenza volti alla fruizione di contenuti digitali. La questione, che in una prospettiva più ampia attiene alla corretta educazione dei consumatori nel contesto delle economie digitali contemporanee, rispetto alle condotte d'impresa ha ricadute immediate in termini di obblighi di trasparenza informativa.

---

<sup>320</sup> Doc. 224, Comunicazione di Mondadori, 25 novembre 2025, p. 5.

<sup>321</sup> Doc. 224, Comunicazione di Mondadori, 25 novembre 2025, p. 8.

<sup>322</sup> Doc. 226, Comunicazione di Zanichelli, 27 novembre 2025, pp. 3-4.

<sup>323</sup> Doc. 228, Comunicazione di Sanoma, 28 novembre 2025, pp. 4-5.

**444.** In questa prospettiva, si prende positivamente atto della manifestazione di disponibilità da parte di uno degli editori parti di procedere autonomamente a una revisione delle proprie prassi comunicative per rendere più chiaro, rispetto a quanto già sia ritenuto attualmente sufficiente, che oggetto del contratto è una licenza e non la proprietà del contenuto digitale.

**445.** Nello specifico, “[OMISSIS]”<sup>324</sup>.

**446.** Come già nel caso della stampabilità di contenuti digitali, peraltro, appare necessaria una riconsiderazione della questione da parte di tutto il mondo dell’editoria scolastica, nella prospettiva di rendere adeguatamente edotti i propri consumatori dei contenuti dei contratti dagli stessi stipulati.

### **VI.3 Revisione dei criteri di disciplina delle variazioni nelle edizioni**

**447.** Nell’ambito dei confronti intercorsi tra l’Autorità e le parti del procedimento a esito della consultazione pubblica sul Rapporto Preliminare, è stato trattato anche il tema della revisione dei criteri attualmente in uso per la migliore comprensibilità e indicazione delle variazioni occorse tra un’edizione e l’altra di una medesima opera, con particolare riferimento alla formulazione attuale del codice di autodisciplina adottato dall’AIE.

**448.** A tale riguardo, “[OMISSIS]”<sup>325</sup>.

**449.** Come già visto, primari editori hanno già condiviso la propria disponibilità ad aggiornamenti e revisioni dell’art. 25 del Codice AIE al fine di ottenere maggiore chiarezza e trasparenza (*supra*, § 404). [OMISSIS]<sup>326</sup>.

**450.** Quanto alle altre parti, [OMISSIS]<sup>327</sup>.

**451.** [OMISSIS]<sup>328</sup>.

**452.** Nel complesso, anche sulla base delle comunicazioni da ultimo fatte pervenire dalle parti è da ritenersi che sia da attendersi un fattivo perseguitamento in tempi rapidi di modifiche dell’autodisciplina attualmente vigente in materia di controllo e

---

<sup>324</sup> Doc. 224, Comunicazione di Mondadori, 25 novembre 2025, p. 9.

<sup>325</sup> Doc. 225, Comunicazione di AIE, 27 novembre 2025, pp. 3-4.

<sup>326</sup> Doc. 228, Comunicazione di Sanoma, 28 novembre 2025, pp. 3-4.

<sup>327</sup> Doc. 226, Comunicazione di Zanichelli, 27 novembre 2025, pp. 2-3.

<sup>328</sup> Doc. 224, Comunicazione di Mondadori, 25 novembre 2025, p. 9.

comunicazione delle variazioni tra un'edizione e l'altra di libri scolastici, tale da pervenire a una dovuta maggiore trasparenza informativa nei confronti dei consumatori.

**453.** Ulteriori iniziative rispetto alle produzioni editoriali, inoltre, potranno sfruttare in maniera utile sia tecnologie ampiamente diffuse quanto a modalità di comunicazione – quali, a titolo d'esempio, i *QRCode* apponibili sulle edizioni cartacee per accedere a schede-prodotto debitamente dettagliate – che, soprattutto, nuovi strumenti di analisi.

**454.** In campi anche molto diversi di studio, per mezzo di applicazioni di IA, sono effettivamente in corso di sperimentazione modalità di confronti testuali e visivi che consentono livelli finora inediti di analisi. A puro titolo di primo riferimento, si richiama qui come attraverso tecniche di *Natural Language Processing* (NLP) tradizionale o per mezzo dei moderni *Large Language Models* (LLMs), *Large Multimodal Models* (LMMs) e di tecnologie di *Computer Vision* (CV), sia ora tecnicamente possibile mettere in corrispondenza capitoli, paragrafi, tavole, immagini e altri contenuti, identificando e quantificando in modo sistematico tutte le variazioni occorse, incluse modifiche testuali, riformulazioni, spostamenti di contenuti, sostituzioni iconografiche, differenze grafiche o variazioni di impaginazione, in maniera tale da consentire (anche) valutazioni precise e riproducibili, oltre che quantificabili attraverso metriche standardizzate, dell'evoluzione di una stessa opera tra una edizione e l'altra.

## VII. CONCLUSIONI

**455.** L'indagine conoscitiva, di cui questo documento costituisce il rapporto finale, ha avuto ad oggetto il mercato dell'editoria scolastica, caratterizzato in Italia da una ripartizione delle spese di acquisto dei libri che, per quanto almeno in parte relative a percorsi scolastici obbligatori dopo la conclusione del ciclo di scuola primaria, prevede un significativo coinvolgimento diretto a carico dell'utenza.

**456.** Dall'indagine non è emerso un andamento esorbitante dei prezzi dei libri, i quali nel periodo di osservazione (as. 2019/20 – 2024/25) si sono sostanzialmente mostrati corrispondenti – talvolta anche inferiori – al tasso medio d'inflazione: la diffusa percezione della gravosità delle spese di acquisto, tuttavia, oltre a essere condizionata dalla diminuzione delle capacità medie di acquisto delle famiglie registrate nel medesimo periodo, sconta pure una profonda disomogeneità riscontrabile su base regionale quanto a misure di sostegno economico per i meno abbienti e relative modalità di erogazione.

**457.** L'indagine è avvenuta a distanza di oltre un decennio dall'avvio di un ambizioso processo generale di riforma, avente per primario riferimento operativo il D.M. n. 781/2013 tuttora vigente. Nelle intenzioni di legislatore e istituzioni competenti, tale riforma era volta a un impiego sempre più ampio di risorse educative digitali nel sistema scolastico nazionale, sul presupposto che tali risorse consentissero guadagni di efficienza da un punto di vista didattico-educativo e, proprio rispetto all'approvvigionamento dei libri scolastici, risparmi economici.

**458.** L'indagine, per le finalità e obiettivi di competenza dell'Autorità, ha consentito di accettare come i risparmi attesi non siano maturati, e, in una prospettiva più ampia di considerazione delle dinamiche di mercato, i costi di adeguamento tecnologico alle esigenze di tipo produttivo e operativo conseguenti alla precipitata riforma possano avere anche influito sulla concentrazione degli operatori nel settore, con effetti diretti sulla varietà dell'offerta.

**459.** Decisioni istituzionali e imprenditoriali, ricostruite attraverso l'indagine, hanno specificamente orientato lo sviluppo, la produzione, l'adozione e l'acquisto dei libri scolastici. A questo proposito, la chiusura espressa da atti e documenti istituzionali rispetto all'adattabilità dei libri di tipo A (copia cartacea portante con contenuti digitali di espansione), ancorché non corrispondente direttamente a un loro divieto, ha

chiaramente condizionato le scelte dei colleghi-docenti degli istituti scolastici, indirizzatesi così per quasi il 95% su edizioni di tipo B (copia cartacea portante con contenuti digitali di espansione + *e-book*), mentre quelle di tipo C (solo *e-book*) non hanno mai preso piede e rimangono tuttora del tutto marginali.

**460.** La prevalenza di adozioni di libri di tipo B può essere ricondotta sia a persistenti preferenze da parte dei docenti per l'impiego di risorse cartacee, sia alla carenza e disomogeneità di dotazioni tecnologiche tra gli studenti, in assenza delle quali lo studio su carta rimane l'unica possibilità. La fornitura di tali dotazioni, segnatamente corrispondenti a dispositivi di lettura dei libri e delle risorse digitali, nonostante specifiche indicazioni programmatiche previste sin dall'avvio della riforma non ha in effetti sin qui trovato un piano sistematico e organico su base nazionale.

**461.** Perlomeno per quanto attiene alle attività da svolgersi nel contesto scolastico, neppure appare allo stato possibile fare ricorso a soluzioni di tipo individuale, vale a dire con l'impiego di dispositivi di cui dispongano autonomamente gli studenti. Anche a voler tralasciare le difficoltà possibilmente dovute alla compresenza di dispositivi con standard operativi e di sicurezza diversi, così come le evidenti disparità di trattamento e di opportunità conseguenti all'impiego di risorse individuali nell'ambito della scuola pubblica, recenti restrizioni regolamentari imposte all'utilizzo degli stessi dispositivi durante gli orari di lezione non consentono tale impiego.

**462.** A fronte di tali elementi, tanto più preso atto di positive aperture in tal senso dimostrate sia dalle istituzioni ministeriali che dalle rappresentanze degli editori, una più ampia possibilità di ricorso ai libri di tipo A nell'ambito delle produzioni editoriali e delle adozioni scolastiche si mostra coerente con le risultanze dell'indagine. Nuove tecnologie aperte, quali il *QRCode*, di cui risulta crescente l'impiego anche in ambito editoriale, si mostrano idonee a sostenere più funzionali interazioni tra la versione cartacea portante e i contenuti digitali di espansione/integrazione.

**463.** Si richiamano tali opportunità di tipo tecnico anche nella prospettiva di una più efficace modularità di componenti dei libri scolastici, che, col trasferire sul piano digitale almeno alcune di quelle maggiormente soggette ad aggiornamenti, rappresentate in maniera esemplare dagli eserciziari, eviti un alternarsi troppo ravvicinato di nuove edizioni di una medesima opera, e, in linea con disposizioni vigenti di legge, auspicabilmente consenta anche un contenimento del peso fisico dei libri scolastici. Dalla maggiore semplicità delle edizioni di tipo A – tanto più quando siano implementate soluzioni modulari così come appena prospettato – rispetto a quelle

combinata di tipo B, dovranno inoltre discendere risparmi di spesa nell'acquisto dei libri a favore dei consumatori.

**464.** Con riferimento alle risorse interamente digitali (quindi *e-book* e contenuti di espansione per i tipi B e C), dall'indagine sono emersi limiti significativi all'usabilità e alla circolabilità delle stesse, limiti già richiamati nel Rapporto Preliminare e che hanno avuto ampio riscontro nella conseguente consultazione pubblica.

**465.** Al netto delle già menzionate carenze nella disponibilità per l'utenza di dispositivi di lettura, in assenza di infrastrutture condivise gli operatori di mercato si sono orientati allo sviluppo di piattaforme proprietarie, funzionali alla fornitura di servizi diversi a utenze distinte (docenti e studenti) che non hanno sin qui trovato soluzioni di interoperabilità condivise. Quanto alle concrete modalità d'uso, l'indagine ha accertato rigidi limiti di stampabilità dei contenuti e durata della loro accessibilità nel tempo, imposti unilateralmente dagli editori nella loro qualità di fornitori di servizi attraverso le rispettive piattaforme.

**466.** Una corrispondente unilaterale rigidità di limiti è stata riscontrata nella circolazione delle risorse digitali, incentrate su un inflessibile modello *one copy-one user*, con conseguenze dirette quanto a riutilizzabilità di tali risorse. Infatti, quando la licenza per l'uso delle risorse digitali sia stata attivata, viene pregiudicata, in primo luogo, la possibilità di riuso di libri scolastici nell'ambito di sistemi di comodato d'uso gratuito, che pure risultano previsti e almeno teoricamente incentivati da specifiche previsioni normative (cfr. art. 7, comma 2, D. Lgs. 13 aprile 2017, n. 63), e in secondo luogo l'efficacia delle cessioni sul mercato dell'usato, il quale rappresenta per l'utenza una primaria fonte di approvvigionamento.

**467.** A valle della consultazione pubblica sul Rapporto Preliminare, l'Autorità ha accertato la disponibilità delle parti del procedimento ad adottare autonomamente interventi volti a risolvere le principali criticità emerse dall'indagine, alla luce di quanto osservato e delle evoluzioni tecnologiche nel frattempo maturate. L'Autorità ha anche avuto modo di approfondire una serie di questioni di tipo organizzativo sia con il MIM che con soggetti coinvolti nel disegno e nella gestione di infrastrutture tecnologiche impiegate dal sistema scolastico nazionale, in modo specifico i registri elettronici che attualmente già connettono docenti e studenti in maniera capillare.

**468.** Sulla base di tali attività, l'Autorità prende positivamente atto di una concreta volontà all'adozione di soluzioni d'impresa e istituzionali, volte nel complesso a

prendere in carico e superare le principali criticità rilevate nella presente indagine quanto ad accessibilità, usabilità e circolabilità delle risorse digitali.

**469.** Con specifico riferimento a manifestazioni di volontà ad apportare modifiche alle condizioni contrattuali di licenza attualmente adottate, pervenute da soggetti parti del procedimento nelle sue ultime fasi, l'Autorità rileva come soluzioni tecnico-economiche di "rigenerazione" a prezzi fortemente scontati delle licenze ovvero "riattivazione", volte a consentire almeno una volta un nuovo utilizzo dei contenuti digitali, così come la possibilità di stampare tali contenuti e più in generale poter accedere agli stessi per tempi ben più lunghi di quelli attualmente previsti, possano consentire un primo apprezzabile miglioramento del benessere dei consumatori.

**470.** Al riguardo, nel sottolineare come sia inteso che le soluzioni appena richiamate vengano implementate in maniera tempestiva ed efficace dalle parti che hanno in tal senso manifestato espressamente la propria volontà, l'Autorità auspica che le più liberali tra tali soluzioni costituiscano elementi di riferimento per il raggiungimento di uno *standard* minimo comune, condiviso da tutti gli editori scolastici, in vista di un opportuno miglioramento complessivo della fruibilità di risorse tipicamente destinate a fini didattico-educativi.

**471.** A fronte di un simile *standard* minimo, saranno con ogni evidenza tanto più apprezzabili ulteriori miglioramenti dello stesso perseguiti individualmente da ciascuna impresa, potendosi così dispiegare al meglio un confronto competitivo incentrato sul merito che consenta un'accessibilità e fruibilità delle risorse digitali quanto più ampia possibile, in linea con la fondamentale funzione comunicativo-culturale che è sempre stata riconosciuta ai libri proprio in ragione delle possibilità e capacità di questi di circolare liberamente.

**472.** L'Autorità si riserva di monitorare i successivi sviluppi in tale direzione, ferma restando, anche dopo la chiusura del presente procedimento e laddove ne ricorrano i presupposti, la possibilità di attivare gli ordinari strumenti di segnalazione e intervento a tutela della concorrenza e dei consumatori.

**473.** Appare evidente come atti d'indirizzo istituzionale siano quantomeno opportuni per lo stabilirsi di *standard* minimi comuni a beneficio dei consumatori, in linea con quanto appena sopra considerato, e più ancora in generale per il buon esito di un processo di revisione condivisa dei percorsi adottati nel perseguitamento di quanto a suo tempo stabilito dalla Riforma, se non, almeno in parte, per una riconsiderazione dei suoi stessi obiettivi.

**474.** Atti d'indirizzo appaiono necessari anche rispetto a una serie di elementi di tipo organizzativo rilevanti nelle modalità di adozione dei libri scolastici, a partire da una revisione delle disposizioni relative ai rapporti tra tetti di spesa annualmente stabiliti in ragione delle tipologie di libri adottati: tale sistema indiretto di calmieramento dei prezzi, infatti, oltre a non aver ottenuto effetti in termini economici a beneficio dei consumatori ha contribuito in maniera determinante a inefficienze e distorsioni rispetto alle procedure annuali di adozione dei libri scolastici da parte dei colleghi-docenti.

**475.** L'Autorità prende altresì atto in maniera positiva delle manifestazioni di volontà pervenute da tutte le parti del procedimento a rendere più trasparente ed efficace la confrontabilità tra edizioni di un medesimo libro scolastico, a partire da revisioni della versione attuale dell'art. 25 del Codice AIE, con la possibilità di ulteriori atti unilaterali d'impresa volti a migliorare la comunicazione rispetto alle variazioni delle proprie produzioni editoriali.

**476.** Tali azioni, ora sostenibili anche attraverso il ricorso a nuovi strumenti di analisi incentrati sull'IA, dovranno risultare efficaci nella prospettiva di rassicurare l'utenza circa l'effettiva ragionevolezza dell'immissione sul mercato di una nuova edizione, immissione da cui dipende una diminuita se non impossibile interscambiabilità di prodotto rispetto all'edizione precedente, con immediati effetti sul benessere dei consumatori che dispongano di quest'ultima.

**477.** Il tema delle nuove edizioni si combina, peraltro, con quello delle novità editoriali, nel contesto della più ampia questione delle decisioni di adozione dei libri di testo, decisioni che sono nella disponibilità esclusiva dei colleghi-docenti. Resta dal canto suo nella disponibilità del legislatore e delle istituzioni di settore la possibilità di prevedere blocchi temporanei alle nuove adozioni, così come già avvenuto in passato, sulla base di autonome considerazioni di promozione di risparmi a favore dei consumatori che esulano dalle finalità della presente indagine.

**478.** Risparmi per i consumatori potrebbero altresì essere ottenuti attraverso una revisione dei limiti agli sconti applicabili sul prezzo di copertina dei libri, così come attualmente vigenti ai sensi della L. n. 15/2020. L'Autorità, nel riprendere quanto al proposito già più volte segnalato, in un'ottica di trasparente tutela del consumatore e promozione di una concorrenza non distorta ribadisce la discutibilità di misure normative e regolatorie che, con l'intento di tutelare determinati operatori economici,

pregiudichino al contempo la domanda che a questi debba necessariamente rivolgersi: nel caso dei libri di testo, peraltro, va sempre ricordato come, a valle delle adozioni scolastiche, questi rappresentino di fatto dei beni ad acquisto obbligato per l'utenza.

**479.** In una prospettiva diversa ma connessa a quanto appena considerato, l'Autorità rileva come, anche tenuto conto di previsioni normative ed esiti negoziali rilevanti in altri settori economici e commerciali, non possano ritenersi di per sé incompatibili con la tutela e la promozione della concorrenza contrattazioni collettive tra rappresentanze di editori e rivenditori che, tra l'altro, consentano ai secondi di produrre un più agevole ribaltamento di migliori condizioni economiche sui consumatori finali.

**480.** Sempre in relazione a rapporti di tipo operativo e organizzativo tra editori e controparti, l'Autorità si riserva di verificare, per quanto di propria competenza, la legittimità di condizioni contrattuali unilateralmente imposte nei rapporti commerciali con imprese o singoli lavoratori autonomi attivi nell'ambito della distribuzione finale che della fornitura di servizi autoriali-editoriali.

**481.** Dall'indagine è emersa la rilevanza della disponibilità di risorse educative aperte (c.d. OER) in una prospettiva di stimolo al miglioramento dell'offerta editoriale proveniente dagli editori tradizionali: ciò tanto più quando si tenga conto delle evoluzioni tecnologiche in corso volte a una personalizzazione, attraverso nuovi strumenti e applicazioni di IA, dei prodotti destinati ai percorsi didattico-educativi degli studenti.

**482.** Più coerenti e coordinate politiche di sostegno a tali risorse da parte delle istituzioni competenti, sin dall'eliminazione di vincoli che penalizzino lo sviluppo e l'impiego di OER all'interno delle attività scolastiche, risultano auspicabili e necessarie. Infatti, tenuto conto che in base alla normativa vigente l'adozione di libri scolastici è facoltativa, da una più ampia disponibilità e migliore accessibilità di autoproduzioni scolastiche/OER potrebbero derivare risparmi per i consumatori, e al tempo stesso miglioramenti dei prodotti dovuti a un più ampio dispiegarsi del confronto competitivo nell'offerta di risorse educative.

**483.** Infine, dall'indagine è emerso come rimangano poco sviluppate e per di più fortemente frammentarie le esperienze di riorganizzazione degli acquisti pubblici di libri scolastici: acquisti che, a esito della ripartizione di competenze vigente tra amministrazioni centrali e locali, rientrano nella competenza di queste ultime. Si rileva in proposito come il perseguimento di guadagni di efficienza nelle procedure di approvvigionamento, in evidente coerenza con obiettivi generali di risparmio

nell'impiego di risorse pubbliche, potrebbe altresì sostenere, anche tramite il reimpiego di risorse economiche così liberate, un miglior sviluppo di iniziative di prestito d'uso e riuso dei libri scolastici a sostegno del diritto allo studio costituzionalmente garantito.