

Roma, 12 gennaio 2026

Presidente del Senato della Repubblica  
Presidente della Camera dei Deputati  
Presidente del Consiglio dei Ministri  
Ministro dell'Istruzione e del Merito  
Presidenti delle Regioni e Province Autonome

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 22 dicembre 2025, ha inteso formulare, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, osservazioni in merito ad alcune criticità nei mercati dei libri scolastici in Italia, riscontrate a esito di un'indagine conoscitiva relativa a detti mercati, avviata in data 10 settembre 2024 ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della precitata legge n. 287/1990, e conclusa il 22 dicembre 2025.

L'indagine, di cui si allega il testo finale, è avvenuta a distanza di oltre un decennio dall'avvio di un ambizioso processo generale di riforma, avente per riferimenti primari il D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, convertito con modifiche dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, e il conseguente D.M. 27 settembre 2013, n. 781. Nelle intenzioni di Legislatore e Istituzioni competenti, tale riforma era volta a un impiego sempre più ampio nel sistema scolastico nazionale di risorse digitali, ivi incluse quelle di tipo aperto (c.d. OER, da *Open Educational Resources*), sul presupposto che le stesse consentissero guadagni di efficienza da un punto di vista didattico-educativo e, proprio rispetto all'approvvigionamento dei libri scolastici, risparmi economici.

L'indagine, tuttavia, ha accertato come i risparmi attesi non siano maturati; in una prospettiva di più ampia considerazione delle dinamiche di mercato, i costi di adeguamento tecnologico alle esigenze di tipo produttivo e operativo conseguenti alla precitata riforma potrebbero inoltre avere influito sulla concentrazione degli operatori nel settore, con effetti diretti sulla varietà dell'offerta. Nell'ambito di tale scenario generale, decisioni istituzionali e imprenditoriali hanno specificamente orientato lo sviluppo, la produzione, l'adozione e l'acquisto dei libri scolastici.

In primo luogo, l'indagine ha accertato come il disincentivo espresso da atti e documenti istituzionali – a partire dal D.M. n. 781/2013, Allegato 1 – rispetto all'adottabilità di libri di tipo A (copia cartacea con contenuti digitali di espansione) abbia condizionato in maniera determinante le scelte dei collegi-docenti, indirizzatesi così per quasi il 95% su edizioni di tipo B (copia cartacea con contenuti digitali di espansione + *e-book*), mentre quelle di tipo C (*e-book* con contenuti digitali di espansione) non hanno mai preso piede e rimangono tuttora marginali.

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 alla disomogeneità di dotazioni tecnologiche tra gli studenti, che pure erano state espressamente individuate come presupposto fondamentale per il buon esito del processo di riforma (cfr. articolo 5, D.M. n. 781/2013), e in assenza delle quali lo studio su carta rimane l'unica possibilità. Peraltro, 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, viste recenti restrizioni regolamentari imposte all'utilizzo di tali dispositivi durante gli orari di lezione.

Con riferimento alle risorse digitali, dall'indagine sono emersi limiti significativi alla circolabilità, all'accessibilità e all'usabilità delle stesse riconducibili alle condizioni previste nei contratti di licenza proposti dagli editori agli utenti, che non hanno alcuna possibilità di disporre dei beni digitali dopo averne acquisita la proprietà.

È stato infatti accertato che tutti gli editori impiegano un modello *one copy-one user* che rende impossibile la circolazione delle risorse digitali, con conseguenze dirette anche sulla riutilizzabilità dei libri scolastici (cartacei). Posto che il pacchetto di tipo B si compone dei libri cartacei e dei contenuti digitali, non appena la licenza per i contenuti digitali sia stata attivata una volta viene altresì pregiudicata l'efficacia delle cessioni dei libri scolastici nel mercato dell'usato, che rappresenta una primaria e pienamente legittima fonte di approvvigionamento per l'utenza interessata a limitare le spese a proprio carico, poiché per i consumatori non è più possibile ottenere il trasferimento dell'intero pacchetto di tipo B, di cui i collegi-docenti richiedono invece la disponibilità in vista delle attività scolastiche. Inoltre, tale modello di licenza limita le possibilità di riutilizzo di libri scolastici nell'ambito di sistemi di comodato d'uso gratuito sviluppati da istituzioni scolastiche, sistemi che pure risultano previsti e almeno teoricamente incentivati da specifiche previsioni normative (cfr. articolo 7, comma 2, D. Lgs. 13 aprile 2017, n. 63).

Quanto alle condizioni d'uso, l'indagine ha accertato rigidi limiti imposti a stampabilità e durata dell'accessibilità alle risorse digitali nel tempo, ciò che appare tanto più grave quando si consideri che tali risorse sono destinate espressamente a fini didattico-educativi ed è, pertanto, necessario che si prestino alla migliore flessibilità possibile per l'utenza.

A esito di una consultazione sui primi risultati dell'indagine, esposti nel rapporto preliminare pubblicato il 4 agosto 2025, l'Autorità ha accertato manifestazioni di volontà provenienti da editori intervenuti nel procedimento ad adottare autonomamente interventi volti al superamento delle principali criticità emerse, ivi incluse modifiche alle condizioni contrattuali di licenza attualmente applicate in via unilaterale ai consumatori per la fruizione delle risorse educative digitali. Tali modifiche, una volta effettivamente attuate, dovrebbero consentire, tra l'altro, la "rigenerazione" di una licenza già utilizzata, la stampa delle edizioni digitali in misura corrispondente a quanto attualmente previsto dalla normativa vigente per la riproduzione per uso personale di opere cartacee, nonché una consultabilità prolungata dei contenuti.

Alternativamente o in aggiunta all'attuazione di misure volte a permettere la circolazione dei contenuti digitali, una rinnovata possibilità esplicita di sviluppo e adozione di libri di tipo A, sin qui dichiaratamente disincentivata dalla lettera del D.M. n. 781/2013, risulta coerente con le risultanze dell'indagine: ciò nella prospettiva di consentire, da un lato, un'espressione non distorta delle preferenze di adozione di libri in formato cartaceo, e, dall'altro, risparmi di spesa a favore dei consumatori. A questo proposito, la disponibilità di tecnologie aperte, quali i *QRCode* di cui risulta crescente l'impiego anche in ambito editoriale, pare idonea a sostenere più funzionali interazioni tra la versione cartacea portante e i contenuti digitali di espansione/integrazione.

Nell'ambito dell'indagine, l'Autorità ha inoltre avuto modo di approfondire una serie di questioni di tipo organizzativo, in particolare per quanto attiene alla semplificazione delle condizioni di accessibilità alle risorse educative digitali, sia con rappresentanti del Ministero dell'Istruzione e del Merito che con soggetti coinvolti nel disegno e nella gestione di infrastrutture tecnologiche impiegate dal sistema scolastico nazionale, di cui all'articolo 7, comma 31, D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. Secondo quanto da ultimo condiviso dal Ministero, che risulta abbia già provveduto alla costituzione di un apposito tavolo tecnico al riguardo, i registri elettronici, già attualmente in grado di connettere docenti e studenti in maniera capillare su tutto il territorio nazionale, potranno essere impiegati per l'accesso a risorse educative anche esterne agli stessi attraverso modalità di autenticazione c.d. *Single-Sign-On*, le quali si mostrano ben più agevoli di quanto sin qui a disposizione per studenti e docenti nell'accesso alle edizioni digitali dei libri scolastici.

Sulla base di tali attività, l'Autorità prende positivamente atto di una concreta volontà congiunta all'adozione di soluzioni volte, nel complesso, a prendere in carico e superare le principali criticità rilevate nell'indagine conoscitiva quanto a circolabilità, accessibilità e usabilità delle risorse digitali. Si tratta di soluzioni che in ogni caso richiedono atti quantomeno d'indirizzo istituzionale rispetto alla definizione di standard minimi comuni riconosciuti dagli operatori di settore a beneficio dei consumatori, unitamente a una costante supervisione dello svolgimento dei processi di effettiva e sollecita implementazione, auspicabilmente a partire dall'a.s. 2026/27, delle soluzioni a disposizione.

A questo proposito, si ricorda come il Ministero dell'Istruzione e del Merito adotti ogni anno, entro il mese di maggio, una serie di atti ufficiali, tipicamente un decreto e note d'indirizzo, volti a governare i processi di adozione di libri scolastici da parte dei collegi-docenti, con la possibilità di rivolgersi anche ad altri soggetti rilevanti, quali gli editori scolastici. L'Autorità coglie l'occasione per segnalare come già nell'ambito di tali atti sia necessario l'esercizio dei poteri d'indirizzo e supervisione appena richiamati, salva la più generale possibilità di procedere a una revisione, a distanza ormai di quasi quindici anni dall'avvio della riforma, delle principali disposizioni relative alla stessa, quali in primo luogo il D.M. n. 781/2013.

Tra le manifestazioni di volontà fatte pervenire al termine dell'indagine da tutti i principali editori e dall'associazione di rappresentanza di settore rientrano anche quelle volte all'avvio di una revisione dei principi che attualmente governano – secondo un regime di autodisciplina retto da un apposito codice associativo – la legittimità della predisposizione di nuove edizioni. Un impiego distorto della successione di edizioni può pregiudicare un'efficace sostituibilità di prodotto nell'uso dei libri in ambito scolastico, come tale almeno potenzialmente configurando ipotesi di obsolescenza programmata.

Nella stessa ottica, appare necessaria una più efficace modularità dei libri scolastici: col trasferimento sul piano digitale di componenti maggiormente soggette ad aggiornamenti, quali in maniera esemplare gli eserciziari, si potrà infatti evitare un alternarsi troppo ravvicinato di nuove edizioni complessive di una medesima opera, con effetti positivi sulla vita utile dei prodotti editoriali e la loro conseguente disponibilità sul mercato secondario, da cui dipende la possibilità di risparmi di spesa per i consumatori. Per le medesime ragioni, nell'ipotesi in cui gli eserciziari fossero contenuti nei libri scolastici, sarebbe opportuno che gli stessi eserciziari venissero spostati in separate pubblicazioni, in modo che il completamento degli esercizi da parte dello studente non pregiudichi la cessione dell'intero libro scolastico. Tale modularità, soprattutto con riferimento alle versioni digitali degli eserciziari, potrebbe altresì consentire un contenimento del peso fisico dei libri scolastici, in linea con disposizioni vigenti di legge (cfr. articolo 4 D.M. n. 781/2013).

L'Autorità, nel prendere atto dei processi di riforma dell'autodisciplina dichiarati di prossimo avvio, auspica anche in questo caso un'opportuna attività di supervisione da parte del Ministero dell'Istruzione e del Merito.

Interventi di tipo normativo-regolatorio appaiono auspicabili, sulla base degli esiti dell'indagine, anche rispetto a una serie di elementi di tipo organizzativo rilevanti nelle modalità di adozione dei libri scolastici, di cui l'Autorità ha avuto modo di rilevare aspetti critici.

L'indagine condotta ha consentito di meglio considerare la rilevanza riconosciuta in ambito scolastico alla disponibilità di risorse educative aperte (OER). Nel ricordare come l'Italia abbia sottoscritto appositi atti internazionali a sostegno di

tali risorse (UNESCO, *Recommendation on Open Educational Resources*, 25 novembre 2019), si rileva qui come più coerenti e coordinate politiche che vadano in questa direzione da parte delle istituzioni competenti, a partire dall'eliminazione di vincoli che penalizzino lo sviluppo e l'impiego di autoproduzioni scolastiche/OER evidenziati nel testo finale dell'indagine, siano auspicabili e necessarie. Infatti, tenuto conto che, secondo quanto disposto dall'articolo 151, D. Lgs. 16 aprile 1994, n. 297, l'adozione di libri scolastici è facoltativa, da una più ampia disponibilità e migliore accessibilità di autoproduzioni scolastiche/OER di qualità potrebbero anche 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. Si rileva, inoltre, come la disponibilità di OER costituisca un importante supporto allo sviluppo di applicazioni di intelligenza artificiale volte a un'utile personalizzazione dei percorsi didattico-educativi nella scuola.

Dall'indagine è anche emerso come rimangano poco sviluppate, e per di più fortemente frammentarie, 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, nello stimolare il confronto competitivo tra fornitori 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.

Sempre rispetto all'acquisto di libri scolastici, l'indagine ha consentito di rilevare la persistenza di disposizioni che precludono ai consumatori la possibilità di ottenere migliori condizioni economiche per l'approvvigionamento di prodotti, quali i libri scolastici, che a esito delle scelte adottate dai collegi-docenti costituiscono a tutti gli effetti beni ad acquisto obbligato. L'Autorità, nel riprendere quanto al proposito già più volte segnalato, in un'ottica di trasparente tutela del consumatore e promozione della concorrenza ribadisce la discutibilità di misure normative, quali l'articolo 2, comma 2, legge 27 luglio 2011, n. 128, come modificato dalla legge 13 febbraio 2020, n. 15, in materia di limiti agli sconti praticabili al consumo, le quali, con l'intento di tutelare determinati operatori economici, pregiudichino al contempo la domanda che a questi debba rivolgersi.

Appare opportuna, infine, 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 indiretto 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 collegi-docenti.

Tutto ciò considerato, l'Autorità auspica che i destinatari in indirizzo, ciascuno per le proprie rispettive competenze, tengano in adeguata considerazione le suesposte osservazioni, in una prospettiva di promozione del confronto competitivo, tutela dei consumatori ed efficiente impiego delle risorse economiche destinate all'approvvigionamento di quei fondamentali dispositivi di educazione e conoscenza che i libri – a partire da quelli scolastici – rappresentano.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/1990 e nel sito istituzionale dell'Autorità.

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*