

# IC57 – RAPPORTO PRELIMINARE

## Executive Summary

*Il presente documento è pubblicato a soli fini divulgativi:  
l'unico testo a ogni titolo rilevante resta quello del rapporto preliminare allegato al provvedimento che ne ha disposto la pubblicazione, disponibile in [www.agcm.it](http://www.agcm.it)*

Il 10 settembre 2024 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha avviato un'indagine conoscitiva sul settore dell'editoria scolastica, alla luce della sua rilevanza economico-sociale e delle criticità percepite in fase di adozione, produzione e distribuzione dei testi.

L'Autorità, con delibera del 29 luglio 2025, ha disposto la pubblicazione del rapporto preliminare relativo all'indagine, di cui al punto II-5 della Comunicazione relativa all'applicazione dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, adottata il 7 maggio 2024; i soggetti interessati possono presentare le proprie osservazioni entro il 30 settembre 2025.

Il rapporto preliminare tiene conto degli esiti di una consultazione pubblica iniziale (83 contributi), 19 audizioni di soggetti istituzionali e di mercato, richieste di informazioni a operatori-chiave e analisi di dati condotte con strumenti avanzati. Alcuni operatori (Mondadori, Zanichelli, Sanoma e Associazione Italiana Editori-AIE) hanno chiesto di divenire parti del procedimento.

### Principali grandezze e dinamiche del settore

#### ***Domanda: popolazione scolastica e docenti***

La domanda di libri scolastici in Italia deriva dalla popolazione studentesca iscritta ai cicli della scuola primaria ("SP"), secondaria di primo grado ("SS1") e di secondo grado ("SS2"), attraverso le adozioni deliberate dai collegi-docenti; a questa si aggiunge la domanda del corpo docente, soddisfatta da copie gratuite (cd. copie-saggio o cattedra).

Nell'anno scolastico ("a.s.") 2024/25, la popolazione studentesca ammonta a circa 7,9 milioni di unità; il corpo docente è composto da circa 900.000 unità, di cui oltre 200.000 di sostegno.

Da anni è in corso un forte calo demografico: tra il 2019 e il 2024 si è registrata una diminuzione di quasi 600.000 studenti (-7%): si tratta di una tendenza prevista in ulteriore peggioramento, con un impatto che interesserà sempre più i

cicli di SS1 e SS2. Parallelamente, è cresciuto il numero di studenti con disabilità certificate, attualmente pari a oltre 330.000 (+23% rispetto all'a.s. 2019/20). Ne consegue un incremento dei posti di sostegno e, per quanto più interessa rispetto all'indagine, la crescente esigenza di materiali didattici specifici per i Bisogni Educativi Speciali ("BES").

Le adozioni dei libri scolastici, di competenza dei collegi-docenti, avvengono in maniera concentrata nelle classi c.d. capo-ciclo (es. primo anno di SP, SS1 e SS2), spesso riguardando edizioni pluriennali, con ulteriori adozioni incrementali nel corso degli anni successivi.

### ***Offerta: struttura di mercato e principali operatori***

L'offerta si differenzia tra SP (acquisti pubblici, prezzi amministrati, mercato dell'usato assente) e secondarie (acquisti privati, mercato dell'usato rilevante). Nel 2024, le vendite totali del settore hanno avvicinato gli 800 milioni di euro, con una crescita del 13% rispetto al 2014: l'andamento è stato tuttavia eterogeneo, con un incremento post-pandemia per il segmento SS2, a fronte di un andamento stabile per SS1 e SP.

Il mercato risulta fortemente concentrato, con i primi quattro gruppi (Mondadori, Zanichelli, Sanoma, La Scuola) che coprono quasi l'80% del mercato complessivo (SP+SS1+SS2), mentre il restante 20% è diviso tra una trentina di altri operatori, tra cui spiccano alcuni gruppi di dimensioni medie (ELI, Giunti-

Treccani). Mondadori è leader con il 32% del totale, seguito da Zanichelli (25%, presente però solo in SS1+SS2), Sanoma (13,5%) e La Scuola (8%). Si rileva una presenza trasversale di alcuni gruppi in tutti i cicli scolastici (Mondadori, Sanoma, La Scuola), mentre altri sono più specializzati (Zanichelli).

Il mercato rimane statico, con un solo nuovo entrante rilevante negli ultimi cinque anni (Feltrinelli Scuola). Anche la presenza di operatori internazionali è limitata, con Sanoma unico gruppo straniero attivo in Italia.

Diffuse sono le aspettative di effetti anche profondi sul settore ascrivibili alla diffusione dell'intelligenza artificiale, sia nelle attività di sviluppo e produzione che nelle modalità d'uso delle risorse educative, con esiti che tuttavia risultano allo stato incerti.

Dall'indagine è anche emersa una tendenza alla contrazione del mercato della c.d. parascolastica (dizionari, libri per le vacanze, test INVALSI), tendenza che appare ormai irreversibile a fronte della crescente disponibilità su base gratuita di risorse digitali alternative.

### ***Il mercato dell'usato***

Le dimensioni economiche del mercato dell'usato – che interessa solo le produzioni destinate a SS1 e SS2 – sono difficili da individuare con esattezza, viste la frammentazione dei canali di rivendita e un'elevata percentuale di transazioni commerciali non tracciate, ma risultano

senz'altro significative, stimabili in circa 150 milioni di euro l'anno.

L'andamento di tale mercato si mostra stabile, ma con differenze anche rilevanti a seconda delle produzioni (diminuzione nel segmento SS1, aumento nel SS2): non è da escludersi che lo sviluppo di nuove piattaforme digitali dedicate alla compravendita di prodotti usati tra privati possa sostenerne un'ulteriore espansione, unitamente a un crescente interesse per lo stesso anche da parte del canale distributivo tradizionale (librerie e cartolibrerie).

### ***Riforma del 2012 e adozioni di libri***

Un percorso normativo-regolamentare avviato nei primi anni Duemila è culminato nella legge n. 221/2012 e nel D.M. n. 781/2013, che hanno definito i termini di un'ambiziosa riforma del sistema scolastico nazionale ("Riforma") chiaramente orientata a sostenere l'adozione di libri digitali, con obiettivi (anche) di risparmi di spesa e di efficienze d'uso a beneficio dell'utenza.

A questo fine, nell'ambito della Riforma, da un lato è stata stabilita la semplice facoltatività dell'adozione di libri per l'uso nelle classi, dall'altro sono state individuate tre distinte tipologie di libri adottabili da parte dei collegi-docenti:

- tipo A: edizione solo cartacea+contenuti digitali di corredo;
- tipo B: edizione cartacea+digitale (*e-book*)+contenuti digitali di corredo;
- tipo C: solo *e-book*+contenuti digitali di corredo.

A distanza ormai di quasi quindici anni dall'avvio della Riforma, nella pratica rimangono predominanti sia l'adozione di libri, presenti nella quasi totalità delle classi, che la scelta della loro edizione cartacea. Il libro cartaceo continua in effetti a dominare le preferenze dei docenti, ma nella versione combinata all'*e-book* (tipo B, con adozioni in oltre il 95% delle classi), mentre le adozioni di soli *e-book* (tipo C) restano marginali, anche se in crescita costante.

Soprattutto, è l'effettivo utilizzo del digitale a restare scarso: secondo una recente indagine dell'AIE, solo il 16% delle licenze degli *e-book* contenuti nel tipo B è stato attivato nell'a.s. 2023/24 e, anche quando attivate, l'uso delle risorse è molto limitato (11 accessi medi/anno per SS1 e SS2, solo 4 nella SP).

### ***Spese per i libri, nuove adozioni e nuove edizioni***

Le dinamiche di mercato sono peculiari, dal momento che, in maniera simile a quanto accade per i farmaci soggetti a prescrizione medica, chi sceglie il prodotto (collegi-docenti) non lo paga, mentre chi lo paga (fiscaltà generale, famiglie degli studenti) o lo usa (studenti) non lo sceglie.

Una distinzione fondamentale riguarda inoltre le politiche statali di sostegno allo studio: mentre, infatti, nella SP i libri sono universalmente gratuiti, a partire dalla SS1 i costi di acquisto gravano perlopiù sulle famiglie degli studenti, salva l'esistenza di programmi di sostegno

economico con gradi diversi di rilevanza ed efficienza a seconda delle amministrazioni locali competenti.

A fronte del calo della popolazione studentesca, la spesa media per studente è aumentata nel corso degli anni: nell'a.s. 2024/25 la spesa media teorica è stata di circa 580€ per l'intero ciclo SS1 e 1.250€ per SS2, con importanti differenze regionali. Secondo stime raccolte nel corso dell'indagine, le famiglie del Sud e delle Isole sostengono costi superiori rispetto al Nord, dove le adozioni di tipo C e pratiche come il comodato d'uso a cura di scuole e amministrazioni locali sembrano più diffuse.

Le nuove adozioni, cioè i cambiamenti nei testi adottati da una classe capo-ciclo all'altra sulla base delle scelte operate dai collegi-docenti, variano a seconda dei cicli scolastici: la SP presenta una percentuale elevatissima di nuove adozioni, superiore ai tre quarti del totale, mentre SS1 e SS2 – dove i costi restano perlopiù a carico delle famiglie – si attestano stabilmente oltre un terzo del totale, il che limita il riutilizzo di testi usati e restringe il mercato dell'usato.

Nel più ampio fenomeno delle nuove adozioni rientra anche la variabile delle nuove edizioni e novità, cioè versioni rinnovate di produzioni già esistenti o vere e proprie novità editoriali, dal momento che sostengono e giustificano le variazioni adozionali.

Da un'analisi dei cataloghi dei principali editori scolastici, condotta su un periodo

prolungato, è emerso come l'incidenza di nuove edizioni e novità si attesti tendenzialmente intorno al 10%, con percentuali superiori in particolari a.s. (es. in concomitanza con l'adozione di nuove indicazioni nazionali, da cui discende necessariamente una più profonda revisione dei cataloghi editoriali).

### ***Distribuzione dei libri scolastici***

L'indagine ha confermato l'esistenza, per la distribuzione all'ingrosso, di strutture di tipo proprietario degli stessi editori in affiancamento a un gruppo ristretto di operatori specializzati, mentre nel dettaglio sussiste una coesistenza ormai consolidata di librerie-cartolibrerie, grande distribuzione organizzata ("GDO") e piattaforme *online*.

Nell'ultimo quinquennio il canale della distribuzione tradizionale ha sostanzialmente retto il confronto competitivo, riuscendo addirittura a incrementare leggermente la propria percentuale di mercato nei più remunerativi segmenti dei libri destinati a SS1 e SS2.

Tale inversione di tendenza rispetto al passato è da ricondursi agli effetti di un intervento normativo (legge n. 128/2011, come modificata dalla legge n. 15/2020) che ha fortemente circoscritto la possibilità di applicare sconti e adottare buoni-sconto nella rivendita di libri scolastici, limitando così pratiche aggressive tipiche della GDO.

## Principali criticità del settore dell'editoria scolastica in Italia

L'indagine conoscitiva sin qui condotta ha esaminato le criticità dell'editoria scolastica in Italia, focalizzandosi su dinamiche di adozione, distribuzione, costi e innovazione, con particolare attenzione agli ostacoli sin qui incontrati dalla Riforma avviata nel 2012. L'obiettivo è stato quello di valutare i meccanismi esistenti al fine di proporre spunti di miglioramento a beneficio dei consumatori e della collettività.

In generale è emerso che, sebbene i prezzi dei libri non abbiano avuto un andamento fuori scala rispetto all'inflazione, la percezione negativa dei consumatori sia aumentata, complice il deterioramento del potere d'acquisto delle famiglie e la scarsa diffusione di pratiche quali il comodato d'uso gratuito. Va pure considerato come nel sistema italiano, a differenza di quanto avviene negli altri Paesi UE, i costi dei libri di scuola secondaria rimangono a carico delle famiglie, con sussidi pubblici disomogenei a seconda del territorio.

### ***Una transizione incompiuta***

La Riforma mirava a incentivare l'uso di risorse digitali e risorse educative aperte (c.d. *Open Educational Resources*, OER), con aspettative di riduzione dei costi per le famiglie.

Tuttavia, la sostituzione del libro cartaceo con l'*e-book* non si è realizzata, e i risparmi attesi non si sono concretizzati.

Come già anticipato, i dati mostrano una netta e persistente preferenza dei docenti per i libri di tipo B (cartaceo+digitale+contenuti digitali di corredo), cioè l'unica in cui la versione su carta sembra essere rimasta disponibile: infatti, le adozioni di tipo A (libro cartaceo+contenuti digitali di corredo) sono divenute ormai trascurabili, ma con ogni probabilità a causa di un'erronea percezione diffusa circa l'impossibilità per i collegi-docenti di continuare a fruire di tale opzione, cui si è combinata una sempre minore offerta di tale tipologia da parte degli editori. Al contempo, come già visto, sia le adozioni esclusivamente digitali (tipo C) che l'uso effettivo della componente digitale nel tipo B restano marginali.

Sulla base degli accertamenti d'indagine, i fattori principali di tale esito includono:

- carente dotazione tecnologica per studenti e scuole;
- inadeguata formazione digitale del personale docente;
- vincoli tecnologici imposti dalle piattaforme proprietarie degli editori.

### ***Vincoli tecnologici e barriere all'ingresso***

La distribuzione di dispositivi da parte delle istituzioni resta limitata e frammentaria, mentre le pratiche di utilizzo di dispositivi propri da parte degli studenti, nella maggior parte dei casi

rappresentati da *smartphone*, incontrano ostacoli crescenti di tipo regolatorio.

Sul versante editoriale, dall'indagine è emerso come la digitalizzazione abbia richiesto investimenti elevati, di fatto mettendo in discussione una premessa di fondo della Riforma (libri digitali=risparmi produttivi) e creando un mercato dominato da pochi grandi editori, dotati delle risorse per sviluppare ecosistemi educativi complessi incentrati su piattaforme e applicazioni ("app") digitali. Ciò ha determinato:

- aumento delle barriere all'ingresso per editori minori;
- rischi di concentrazione dell'offerta, riduzione della pluralità editoriale e della c.d. bibliodiversità.

La tendenza a concentrare le adozioni sul tipo B ha limitato le possibilità di sviluppo di altri modelli editoriali più coerenti con la diffusa predilezione per le edizioni cartacee e per un utilizzo di contenuti digitali (non come risorsa educativa esclusiva, bensì) come complemento ed espansione di quelli su carta: ciò è accaduto nonostante una crescente disponibilità di contenuti digitali aperti e il dichiarato interesse, espresso anche da rappresentanze editoriali nel corso dell'indagine, per produzioni incentrate sulla carta di tipo A.

### ***Piattaforme proprietarie e limiti di fruizione delle risorse digitali***

I principali editori offrono accesso alle risorse digitali solo tramite piattaforme

e app proprietarie: i tentativi di favorire un'interoperabilità tra piattaforme digitali (es. un progetto curato dall'AIE e denominato "Zaino Digitale") sono falliti, così mantenendo e anzi per certi versi aggravando la frammentazione del sistema. Ciò avviene a discapito dell'usabilità delle risorse digitali da parte dell'utenza, che ha evidentemente bisogno di poter passare agevolmente da una risorsa all'altra, anche se di editori diversi.

Allo stato attuale, i principali ambienti digitali sono HUB Scuola (gruppo Mondadori), My Place (Sanoma) MyZanichelli (Zanichelli), DBookEasy (Giunti), mentre BSmart è un'entità indipendente che ospita editori e marchi diversi. Tali ambienti corrispondono da tempo a veri e propri ecosistemi educativi sviluppati per interagire con utenze diverse, al di là della consultazione della versione elettronica del libro di testo e dei suoi contenuti di espansione: ai docenti, in particolare, sono offerti ampi servizi di supporto legati al libro adottato, in possibile associazione con più ampie attività di formazione del corpo docente curate direttamente dalle imprese. L'accesso a piattaforme e app avviene tramite identificativo individuale sulla base di codici mono-utente forniti unitamente alla copia venduta, con acquisizione di dati personali e profilazione dell'utenza.

Dall'indagine è emerso che la delimitazione dei diritti d'uso delle risorse digitali non avviene di norma attraverso gli strumenti tecnici sviluppati per

contrastare la pirateria digitale (*Digital Rights Management*, “DRM”, di cui la riforma aveva raccomandato impieghi controllati per mantenere interoperabilità e usabilità delle risorse), bensì attraverso le modalità di funzionamento delle piattaforme e app che consentono la lettura dei *files*; neppure risulta che da parte dei principali editori, a differenza di quanto riscontrato per altre produzioni editoriali, siano state sperimentate per i libri scolastici modalità di controllo meno invasive, quali i c.d. “Social DRM”.

Allo stato attuale, le principali piattaforme e app limitano:

- il *download* e la stampa dei materiali;
- l’interazione con i contenuti (annotazioni, personalizzazioni);
- la durata dell’accesso (spesso solo 2-3 anni solari).

Ciò avviene in conseguenza del fatto che l’edizione digitale viene concessa in licenza d’uso temporanea e non (più) in vendita. Un punto critico in proposito è che le licenze attualmente concesse dai principali editori scolastici comportano rilevanti limitazioni d’uso delle risorse e non consentono una trasferibilità neppure limitata delle stesse, spesso senza trasparenza sulle condizioni contrattuali e sui costi delle singole componenti (es. come nel caso del predominante tipo B, dove si verifica una vendita abbinata di un prodotto fisico e di una licenza d’uso per la sua versione digitale).

Contrariamente a quanto richiesto dal DM 781/2013, l’accesso ai contenuti digitali non è poi garantito dopo la

conclusione degli studi, penalizzando il diritto degli acquirenti a conservare i beni acquistati per la loro componente digitale.

### ***Problematiche delle edizioni cartacee in uso in Italia***

Le edizioni cartacee in uso nel sistema scolastico nazionale presentano caratteristiche peculiari: in particolare, i libri scolastici italiani sono mediamente più voluminosi rispetto a quelli europei (secondo la stima di un operatore, la foliazione media sarebbe almeno il doppio di quella riscontrata negli altri Paesi dell’UE).

Tale scelta, influenzata da preferenze didattiche e possibili logiche di fidelizzazione dei docenti, determina problemi di trasportabilità per gli studenti e una percezione negativa diffusa sulla qualità dei prodotti. Significativamente, dall’indagine è emerso un impiego delle edizioni BES (semplificate e più leggere rispetto alle edizioni standard) anche al di là dell’utenza di riferimento effettivo, a conferma di una domanda di edizioni più maneggevoli.

Malgrado l’esistenza di apposite raccomandazioni ministeriali e quanto emerso da un precedente procedimento dell’Autorità (I692, risalente al 2008), non si è consolidata la pratica di produrre edizioni separabili in componenti autonome (teoria, esercizi, aggiornamenti), che invece consentirebbero:

- maggiore flessibilità d’uso;
- possibilità di aggiornare solo parti del libro;

- migliore rivendibilità dell'usato.

La stampa di parti dell'edizione digitale, che come già visto viene attualmente esclusa dagli editori, si combinerebbe in maniera efficace con gli obiettivi di migliore usabilità appena richiamati. L'indagine ha inoltre evidenziato come gli sviluppi tecnologici consentirebbero interazioni maggiori e migliori tra contenuti su carta e digitali: la diffusione dei QRCode nei testi cartacei, che agevola l'accesso a contenuti integrativi digitali senza login, ha riscontrato ottimi risultati, dimostrando come l'utenza (sia docenti che studenti) sia propensa all'uso del digitale quando l'accesso sia effettivamente semplice e immediato.

### ***Prezzi in crescita e scontistica limitata***

Le analisi dell'Autorità evidenziano una crescita dei prezzi dei libri tra il 2019/20 e il 2024/25: 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 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. Anche i cosiddetti *best-seller* editoriali mostrano un trend crescente, in alcuni casi superiore all'inflazione.

La spesa media per studente è aumentata di quasi il 4% (SS1) e oltre il 5% (SS2), con differenze territoriali

significative. Le regioni del Nord presentano spese medie inferiori, probabilmente grazie a un maggior impiego di libri digitali di tipo C.

A fronte di tale incidenza delle spese di acquisto dei libri scolastici, rileva direttamente la limitazione degli sconti sui libri di testo, fissati dalla legge nella misura massima del 15% del prezzo di copertina.

Tale misura, adottata per sostenere il canale tradizionale della distribuzione al dettaglio per il valore culturale tipicamente riconosciuto, si traduce tuttavia in una compressione della concorrenza e in un danno diretto per i consumatori, che non possono usufruire appieno della leva dello sconto. Peraltro, se è vero che la normativa in materia di limiti agli sconti sui libri è simile ad altri interventi diffusi all'estero, in quei casi i prodotti interessati sono i libri di "varia", cioè beni soggetti a una libera scelta di consumo, e non invece libri che, a valle delle adozioni nelle scuole, risultano a tutti gli effetti ad acquisto vincolato.

A fronte della funzione sociale dell'istruzione e dell'obbligatorietà dei libri di testo, appare inappropriato che i costi di sostegno agli operatori del settore siano addossati alle famiglie dei consumatori, posto che esistono strumenti alternativi di sostegno pubblico alle imprese (es. crediti d'imposta o incentivi diretti), effettivamente già applicati nell'editoria giornalistica, che potrebbero essere applicati per sostenere editoria scolastica e distribuzione tradizionale.

### ***Tetti di spesa inefficaci***

I tetti di spesa, previsti in appositi atti ministeriali per limitare l'impatto economico dei libri scolastici, si sono rivelati inefficaci: i collegi-docenti sono chiamati a rispettare tali tetti ma non sono presidiati da idonei strumenti di controllo; neppure, a differenza di quanto previsto per i libri della SP che vengono acquistati direttamente dalle pubbliche amministrazioni, esistono meccanismi di contrattazione dei prezzi con gli editori per i segmenti SS1 e SS2.

L'efficacia calmieratrice è quindi compromessa e i tetti restano solo un parametro teorico, privo di reale impatto sull'offerta commerciale, posto che nella pratica, per tenere il passo con gli aumenti dei prezzi di copertina che incidono nella loro somma sullo sfioramento dei tetti, i collegi-docenti si trovano a dover comunque aggirare questi ultimi (es. con l'indicazione di libri facoltativi quando invece sono da intendersi obbligatori, oppure di tipo C, meno costosi, a fronte di un effettivo utilizzo del tipo B).

### ***Frequente ricambio delle adozioni e nuove edizioni***

Un ulteriore elemento critico è rappresentato dall'elevato tasso di ricambio nei libri adottati: oltre il 35% delle adozioni cambia nelle classi capo-ciclo di SS1 e SS2. Questo limita la possibilità di riutilizzare i libri, penalizzando in particolare famiglie con più figli o studenti ripetenti. Le nuove edizioni costituiscono un fattore rilevante nel ricambio librario: la

produzione editoriale presenta un tasso medio annuo di rinnovamento prossimo al 10%, con picchi maggiori in corrispondenza di riforme normative. Ne consegue che, nell'arco di cinque anni, una percentuale significativa dei titoli può essere sostituita, riducendo drasticamente le possibilità di riutilizzo.

Le iniziative di autodisciplina sin qui poste in essere dall'AIE in proposito non sono risultate né chiarificatrici né tantomeno efficaci: l'art. 25 del codice AIE, che dovrebbe definire quando un'edizione può dirsi "nuova", risulta infatti vago e difficilmente verificabile, dal momento che il requisito del 20% di variazione nei contenuti è interpretabile in modo ampio e soggettivo, potendo comprendere anche le modifiche grafiche. In assenza di controlli indipendenti, ciò lascia ampio margine a possibili condotte opportunistiche da parte degli editori.

Una soluzione già suggerita in passato consisterebbe nel separare contenuti aggiornabili (esercizi, materiali integrativi) da quelli strutturali, consentendo il riutilizzo delle edizioni cartacee e aggiornando solo le componenti digitali tramite strumenti ora sempre più disponibili, come ad esempio i QRCode.

Sempre con riferimento al passato, va ricordato come fino al 2013 sia stata in vigore una normativa (art. 5 del decreto-legge n. 137/2008) che bloccava le nuove adozioni per un periodo di cinque anni, normativa poi abrogata nel contesto della Riforma, sul presupposto che i risparmi derivanti dalla transizione al

digitale avrebbero reso superflue simili misure rigide.

### ***Ostacoli allo sviluppo di mercato secondario, comodato d'uso e noleggio***

Il mercato dell'usato rappresenta una potenziale via di risparmio per le famiglie, ma è fortemente ostacolato dal modello prevalente dei libri di tipo B (carta+digitale) e dall'attuale politica degli editori in materia di licenze. Una volta usato il codice digitale, infatti, la componente *online* non può essere trasferita a un nuovo acquirente: questo pregiudica il riutilizzo dei libri usati e ne deprezza il valore.

Quanto ad altre possibili forme di contenimento delle spese a carico dell'utenza, in Italia il comodato d'uso gratuito dei libri scolastici risulta previsto da norme statali e regionali, ma trova una diffusione limitata e disomogenea, essendo gestito quasi esclusivamente da iniziative locali. A ostacolarne l'espansione rilevano, di nuovo, i vincoli attuali legati ai diritti digitali: infatti, mentre le copie cartacee sono facilmente riutilizzabili, come già visto per la rivendita dei libri le componenti digitali dei libri di tipo B e il tipo C non possono essere cedute a nuovi utenti in a.s. successivi.

Emblematica di tale questione è una controversia insorta tra la Sovrintendenza della Valle d'Aosta e l'AIE. L'amministrazione regionale, nel tentativo di offrire libri in comodato anche nella componente digitale, si è infatti scontrata col rifiuto degli editori di concedere licenze più

flessibili: il TAR competente ha respinto il ricorso degli editori, incentrato su un'asserita violazione del diritto d'autore, ma la disputa resta tuttora aperta.

Analogamente, il noleggio digitale, pur previsto dalla normativa e valorizzato come strumento potenziale di risparmio, risulta pressoché inesistente. Il modello prevalente resta quello "*one-copy one-user*", tipico delle licenze applicate ai libri di tipo B e C, il che impedisce una circolazione più ampia delle edizioni digitali, a differenza di quanto accade per gli *e-book* di varia – che sono ampiamente disponibili nelle biblioteche pubbliche o scolastiche – e in altri Paesi. Ciò conferma che l'attuale struttura contrattuale delle licenze digitali rappresenta un ostacolo significativo all'effettiva diffusione di alternative economicamente sostenibili.

### ***Scarso sviluppo di Risorse Educative Aperte e autoproduzioni***

Le risorse educative aperte (OER) e le autoproduzioni scolastiche potrebbero rappresentare un'alternativa all'editoria commerciale, promuovendo il risparmio per le famiglie e l'innovazione didattica. Tuttavia, l'attuale quadro normativo ne scoraggia lo sviluppo. La normativa vigente, infatti, impone che le autoproduzioni siano del tutto gratuite, realizzate in orario curricolare e inviate al MIM entro l'anno scolastico. Inoltre, le opere appartengono giuridicamente all'istituto scolastico, senza riconoscimenti economici o altri benefici per i docenti

responsabili del loro sviluppo: questi vincoli si contrappongono ai compensi previsti invece per i docenti che collaborano con editori commerciali per la realizzazione di libri di testo.

L'unica esperienza rilevante rintracciata dall'indagine (*Book In Progress*, opera di una rete di istituti scolastici sparsi sul territorio nazionale) è di natura

volontaristica e isolata, in assenza di piattaforme pubbliche per la diffusione nazionale di OER. In mancanza di incentivi strutturali, strumenti tecnici e riconoscimenti economici, è improbabile che le autoproduzioni possano affermarsi come opzione competitiva nel contesto del sistema scolastico nazionale.

## Indice del Rapporto Preliminare

<b>I.</b>	<b>IL PROCEDIMENTO D'INDAGINE.....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>EDITORIA SCOLASTICA: INTRODUZIONE E NORMATIVA DI RIFERIMENTO .....</b>	<b>2</b>
II.1	Introduzione .....	2
II.1.1	Sviluppo dei prodotti editoriali scolastici e nuove tecnologie.....	6
II.1.2	Domanda intermediata e promozione editoriale.....	9
II.2	Normativa di riferimento.....	11
II.2.1	Sistema educativo nazionale e organizzazione scolastica .....	11
II.2.2	Disposizioni in materia di caratteristiche dei libri scolastici .....	14
II.2.3	Disposizioni in materia di infrastrutture e dotazioni tecnologiche .....	18
II.2.4	Adozione dei libri scolastici.....	19
II.2.5	Sostegni all'acquisto di libri scolastici e tetti di spesa .....	22
II.2.6	Sconti sul prezzo dei libri .....	26
II.2.7	Comodato d'uso, noleggio e autoproduzioni .....	27
II.3	Precedenti interventi dell'Autorità.....	29
<b>III.</b>	<b>DOMANDA E OFFERTA DI LIBRI SCOLASTICI.....</b>	<b>31</b>
III.1	Analisi della domanda .....	31
III.1.1	Studenti e docenti.....	31
III.1.2	Adozioni dei libri scolastici: tendenze.....	34
III.1.3	Andamento della spesa per le adozioni di libri scolastici .....	39
III.2	Analisi dell'offerta .....	45
III.2.1	Componenti e dimensioni economiche.....	45
III.2.2	Principali operatori .....	47
III.2.3	Dinamiche di prezzo, con un approfondimento sui best-sellers .....	51
III.2.4	Variazioni di catalogo, novità e nuove edizioni.....	57
III.2.5	Assetti organizzativi e condizioni lavorative nell'editoria scolastica.....	65
III.2.6	OER e autoproduzioni scolastiche.....	66
III.3	Distribuzione all'ingrosso e vendita al dettaglio.....	67
III.3.1	Definizioni di margini commerciali tra editori e rivenditori.....	72
III.4	Il mercato secondario di libri usati .....	74
III.5	La parascolastica.....	77
<b>IV.</b>	<b>PRINCIPALI CRITICITÀ RISCONTRATE NEL SETTORE.....</b>	<b>79</b>
IV.1	Riforme, incidenza e percezioni di spesa .....	79
IV.2	Scelte e preferenze effettive nell'adozione e impiego di libri di testo .....	81
IV.3	Limiti alla fruizione delle risorse digitali .....	86
IV.4	Limiti alla fruizione delle risorse su carta e interazioni cartaceo-digitale .....	95
IV.5	Limiti alla scontistica, andamento dei prezzi e inefficienze dei tetti di spesa.....	98
IV.6	Variazioni nelle adozioni e nuove edizioni.....	100
IV.7	Mercati secondari dei libri scolastici.....	104
IV.8	Comodato d'uso e noleggio .....	106
IV.9	Limiti allo sviluppo di OER e autoproduzioni scolastiche .....	110
IV.10	Tensioni nella distribuzione dei libri scolastici .....	112
IV.11	Inefficienze amministrative nella gestione spese per i libri di SP.....	113