



*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 10 settembre 2024;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ai sensi del quale l'Autorità può procedere a indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi o altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata;

VISTO il decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, recante disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217, e sue successive modifiche e integrazioni;

VISTA la 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 dall'Autorità il 7 maggio 2024;

CONSIDERATI i seguenti elementi:

**1.** L'editoria scolastica è un settore dalla significativa rilevanza in termini economici, sociali e culturali. A fronte di un fatturato annuo a livello nazionale stimabile nell'ordine di circa un miliardo di euro tra nuove tirature dei libri di testo (anche detti libri adozionali) e rivendita dell'usato, è notorio l'impatto stagionale, ovvero all'avvio di ogni nuovo anno scolastico, del reperimento

dei titoli per i consumatori, corrispondenti a circa sette milioni di studenti e relative famiglie, oltre a quasi un milione di docenti. La valenza culturale del bene-libro, inoltre, ha portato all'adozione di normative speciali che ne condizionano le dinamiche di mercato.

**2.** Sotto il profilo imprenditoriale, l'editoria scolastica è caratterizzata da un forte e crescente grado di concentrazione, con la presenza di alcuni grandi gruppi – segnatamente, Mondadori, Zanichelli, Sanoma, La Scuola – titolari di ampi portafogli di marchi, perlopiù presenti sia nel segmento dei libri per la scuola primaria che in quelli dei libri per le scuole secondarie di primo e secondo grado<sup>1</sup>.

**3.** La filiera dell'editoria scolastica e le relative interazioni tra domanda e offerta presentano alcune peculiarità. Infatti, chi sceglie i libri (docente) 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, secondo un modello di fatto assimilabile a quello dei medicinali soggetti a prescrizione. L'intermediazione della domanda comporta, inoltre, che i libri vengano promossi nei confronti dei docenti da informatori editoriali, spesso organizzati in forma di agenzie indipendenti ma fortemente condizionate dai rapporti intercorrenti con gli editori<sup>2</sup>.

**4.** In base alla normativa vigente (art. 7, comma 2, lett. e), D. Lgs. 16 aprile 1994, n. 297), la competenza all'adozione dei libri di testo è prerogativa del collegio docenti di ogni istituto scolastico, che vi provvede deliberando a maggioranza assoluta in maniera vincolante per tutta la durata del ciclo educativo del libro, limitando di fatto la scelta dei singoli docenti.

**5.** Le adozioni vengono comunicate dalle segreterie scolastiche e raccolte a livello nazionale, entro il mese di maggio di ogni anno, attraverso un'apposita piattaforma messa a disposizione e gestita dall'Associazione Italiana Editori, che trasmette ai suoi associati le informazioni rilevanti per i rispettivi titoli. Gli editori, pertanto, conoscono con ampio anticipo l'entità della domanda da soddisfare: sembrerebbero tuttavia ricorrenti i ritardi nella fornitura dei libri di testo in tempo utile per l'avvio dell'anno scolastico.

**6.** In generale, l'editoria scolastica risulta soggetta a una profonda evoluzione tecnologica che interessa tutte le sue produzioni, con un'incidenza sempre più marcata dei contenuti digitali, i quali possono essere forniti sia in maniera combinata con la versione cartacea del libro (c.d. libro misto) che

---

<sup>1</sup> V., *ex multis*, proc. C12393 - *ARNOLDO MONDADORI EDITORE/DE AGOSTINI SCUOLA*, provv. n. 29867 del 4 novembre 2021.

<sup>2</sup> Cfr. proc. 1848 - *PROBLEMATICHE CONCERNENTI L'ATTIVITÀ DI PROMOZIONE NEL MERCATO DELL'EDITORIA SCOLASTICA*, provv. n. 29894 del 16 novembre 2021 e n. 30179 del 24 maggio 2022.

esclusivamente in versione elettronica (*e-book*). I contenuti digitali presentano crescenti complessità di tipo tecnico (es. per la necessità di rendere i contenuti disponibili su dispositivi diversi in forma “liquida”, con possibili aggiornamenti dinamici delle opere). Con riferimento agli *e-book*, si riscontrano specifiche questioni e controversie relative a diritti di proprietà e licenza, con effetti significativi sull’organizzazione e sviluppo dei relativi mercati secondari.

**7.** Anche per quanto riguarda i mercati secondari delle edizioni in formato cartaceo, peraltro, appare utile approfondire la ricorrenza di possibili criticità, legate in particolare al susseguirsi di edizioni rinnovate di un medesimo titolo che rende più difficile la rivendita dei libri usati. Si riscontra, inoltre, come modalità alternative di utilizzo dei libri di testo volte a contenere i costi a carico dei consumatori (es. noleggio, comodato d’uso) non abbiano sin qui trovato sostanziale sviluppo nel contesto nazionale.

**8.** Tenuto conto, da un lato, del periodico impegno economico per l’acquisto dei libri scolastici sostenuto dai consumatori privati e dalle amministrazioni pubbliche, e dall’altro della possibilità di connessioni, sinergie e criticità condivise tra le produzioni destinate ai diversi cicli scolastici, si ritiene opportuno approfondire lo stato attuale di tutti i diversi mercati del prodotto dell’editoria scolastica. Nello specifico, appare necessario prendere in considerazione i mercati dei libri destinati sia alla scuola primaria che alle scuole secondarie, oltre alla cosiddetta editoria parascolastica composta di ausili allo studio.

**9.** A valle della produzione editoriale, si ritengono altresì meritevoli di approfondimento le specifiche dinamiche della distribuzione, tenuto conto sia delle nuove possibilità di *downloading* diretto delle opere in formato digitale che delle evoluzioni riscontrate nelle fasi all’ingrosso e al dettaglio, dove, accanto agli operatori tradizionali, ormai da tempo risultano operanti sia la Grande Distribuzione Organizzata (GDO) che piattaforme online.

**10.** Nel confronto competitivo tra tali operatori, con effetti diretti sui consumatori finali, incide peraltro una normativa – legge 13 febbraio 2020, n. 15 – che ha stabilito stringenti requisiti di sconto e attività promozionali, distinti a seconda che si tratti di editoria generalista o scolastica.

RITENUTO, pertanto, di dover procedere all’avvio di un’indagine conoscitiva sull’editoria scolastica in Italia;

Tutto ciò premesso e considerato:

## DELIBERA

- a) l'avvio di un'indagine conoscitiva ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, sull'editoria scolastica in Italia, comprensiva dei libri destinati sia alla scuola primaria che alle scuole secondarie di primo e secondo grado, oltre alla cosiddetta editoria parascolastica;
- b) che il responsabile del procedimento è il dott. Luca Arnaudo;
- c) che il termine di chiusura dell'indagine è fissato al 10 settembre 2025;
- d) nell'ambito dell'indagine, entro il termine di 30 giorni dalla data di pubblicazione della presente delibera sul sito internet dell'Autorità, sarà possibile far pervenire da parte di ogni soggetto interessato contributi sui temi di cui ai precedenti paragrafi. In particolare, sono sollecitati contributi relativi, anche in maniera disgiunta, a:
- (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.

I contributi dovranno essere inviati in formato editabile esclusivamente all'indirizzo elettronico IC57@agcm.it, recando in oggetto la dicitura “*IC57. Call for input*” e l'indicazione della denominazione del mittente.

Ove i soggetti interessati ritengano che le proprie comunicazioni contengano dati sensibili, dovranno fornire le stesse sia in versione riservata che in versione pubblica; qualora non risulti fornita una versione riservata, quanto ricevuto potrà essere pubblicato integralmente. Si allega al presente provvedimento l'informativa sul trattamento dei dati personali che saranno trasmessi nell'ambito della predetta consultazione pubblica, ai sensi dell'articolo 13 del Regolamento (UE) 2016/679.

Il presente provvedimento sarà pubblicato sul Bollettino e sul sito internet dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

*Si riporta qui di seguito l'informativa sul trattamento dei dati personali trasmessi nell'ambito della partecipazione alla consultazione pubblica nell'ambito dell'indagine conoscitiva IC57 avviata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con provvedimento n. 31319 del 10 settembre 2024, ai sensi dell'articolo 13 del Regolamento (UE) 2016/679.*

*L'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, in qualità di titolare (con sede in Piazza G. Verdi n. 6A, IT-00198, Roma; email-PEC: protocollo.agcm@pec.agcm.it; centralino: +39 06858211), tratterà i dati personali conferiti nel rispetto delle disposizioni di cui al Regolamento (UE) 2016/679 (di seguito "Regolamento"), in particolare per lo svolgimento delle attività ad essa demandate dalla disciplina in materia di indagini conoscitive (art. 12, comma 2, legge n. 287/1990). Il conferimento di questi dati è strettamente funzionale allo svolgimento di tali attività e il relativo trattamento verrà effettuato, anche tramite strumenti informatici e telematici, nei modi e nei limiti necessari al perseguimento di dette finalità o comunque connessi all'esercizio dei propri pubblici poteri, ivi incluse le finalità di archiviazione, di ricerca storica e di analisi per scopi statistici.*

*I dati personali saranno conservati per un arco di tempo non superiore al conseguimento delle finalità per le quali sono trattati e in conformità alle norme sulla conservazione della documentazione amministrativa. Tali dati potranno essere conservati per periodi più lunghi esclusivamente a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici. I dati conferiti saranno conosciuti da personale incaricato del trattamento e potranno essere comunicati a soggetti pubblici sulla base delle disposizioni di legge o regolamento ed eventualmente ai soggetti privati che vi abbiano interesse in applicazione della disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi. I medesimi dati possono essere diffusi nel bollettino e sul sito istituzionale dell'Autorità ([www.agcm.it](http://www.agcm.it)) nei limiti consentiti dalla legge e dai regolamenti.*

*Gli interessati hanno il diritto di chiedere al titolare del trattamento l'accesso ai propri dati personali e la rettifica o la cancellazione degli stessi o la limitazione del trattamento che li riguarda o di opporsi al trattamento (artt. 15 e ss. del Regolamento). L'apposita istanza è presentata contattando il Responsabile della protezione dei dati presso l'Autorità (Autorità Garante della concorrenza e del mercato - Responsabile della Protezione dei dati personali, Piazza G. Verdi n. 6A, 00198, Roma, email: [rpd@agcm.it](mailto:rpd@agcm.it)). Gli interessati, ricorrendone i presupposti, hanno altresì il diritto di proporre reclamo al Garante per la protezione dei dati personali, quale autorità di controllo, o di adire le opportune sedi giudiziarie.*