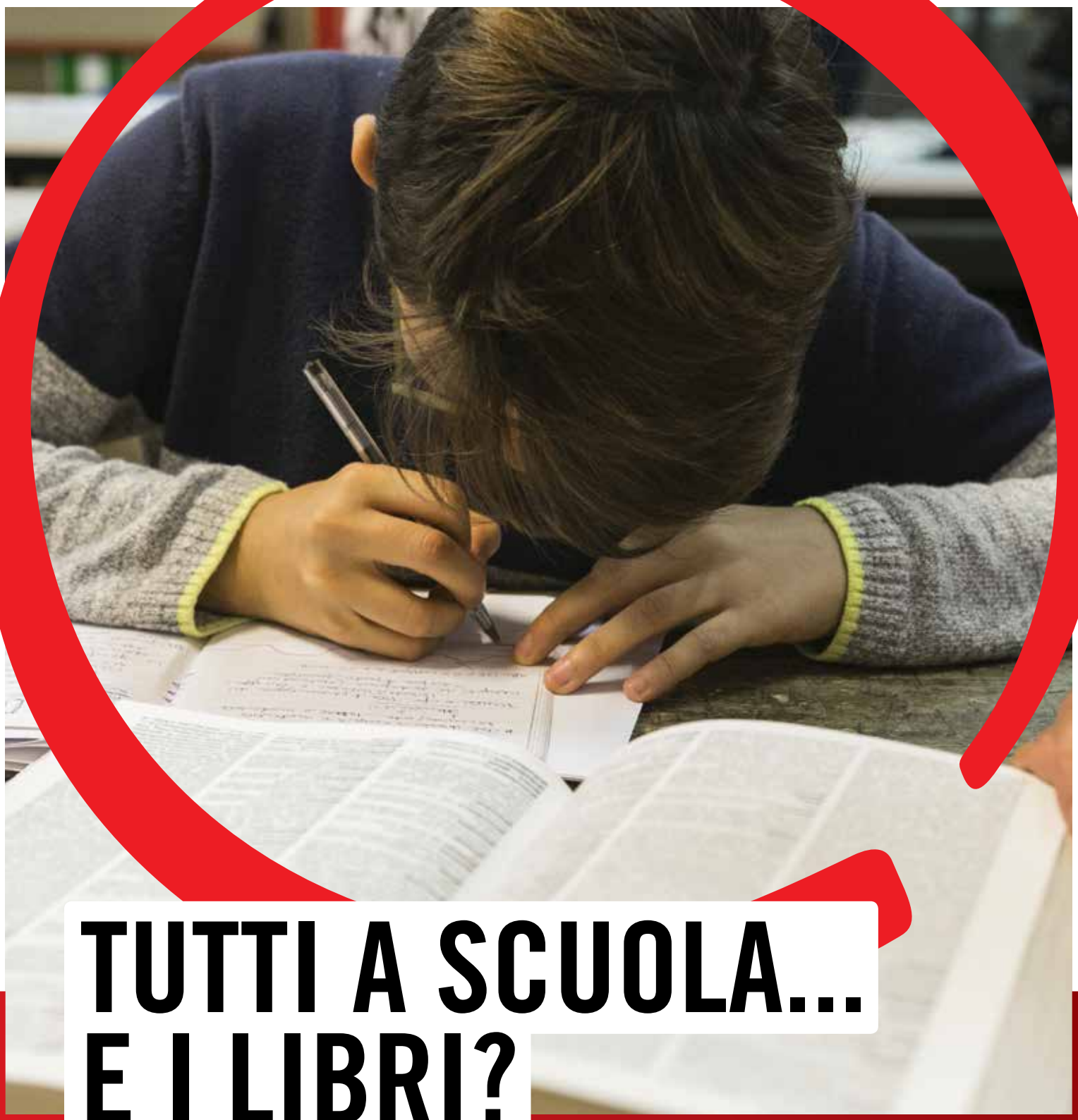


TUTTI A SCUOLA... E I LIBRI?

Save the Children

Monitoraggio sull'accesso ai libri di testo nella scuola secondaria di primo grado

Coordinamento attività di ricerca e redazione:
Silvia Taviani

Contributo attività ricerca e redazione:
Marisa Belluscio, Diletta Pistono,
Antonella Inverno

Si ringrazia:
Carlotta Bellomi, Luca Bicocchi,
Giulio Cederna, Brunella Greco,
Anna Rosaria Mariano, Elena Scanu Ballona,
Annapaola Specchio e i partner di TeamDev.

Save the Children inoltre ringrazia per tutte le informazioni e dati ricevuti dagli esperti Gino Roncaglia, Giovanni Solimine e i responsabili degli Uffici competenti dei comuni coinvolti.

Un ringraziamento particolare infine va a tutti i coordinatori dei Punti Luce e alle famiglie e insegnanti che hanno contribuito alla realizzazione del monitoraggio.

Foto di copertina
Giuseppe Chiantera per Save the Children

Grafica
INFABRICA di Mauro Fanti
Gruppo Comunicazione e Marketing

Pubblicato da
Save the Children Italia Onlus
settembre 2016

TUTTI A SCUOLA... E I LIBRI?

Monitoraggio sull'accesso ai libri di testo nella scuola secondaria di primo grado

Save the Children

INDICE

1. Introduzione 6
1.1 Perché un monitoraggio sui libri scolastici 7
1.2 Metodologia di ricerca 7
1.3 L'impegno di Save the Children 9

2. I libri di testo nella scuola secondaria di primo grado 10
2.1 Dai *millennials* alla generazione Z: le competenze in lettura dei preadolescenti italiani 11
2.2 I libri di testo: ancora attuali? 12
2.3 Cenni normativi e analisi delle procedure 14
2.3.1 La facoltatività dei libri di testo e i contenuti integrativi 14
2.3.2 Il passaggio al digitale 15
2.3.3 L'autoproduzione dei materiali didattici 18
2.4 Le biblioteche scolastiche 18

3. Fondi, tetti di spesa e costi reali 20
3.1 Fondi nazionali e misure per il sostegno all'acquisto dei libri di testo 21
3.2 Il limite dei tetti di spesa 22
3.3 Analisi dati sul costo dei libri in correlazione con i dati su soglie di povertà delle famiglie 23
3.3.1 Quanto costano i libri di testo adottati quest'anno dalle scuole italiane? 23
3.3.2 Qual è l'impatto dell'acquisto dei libri di testo sull'economia familiare? 26

4. Il sistema dei sussidi statali per i libri funziona per tutti? 28
4.1 Analisi dati risultanti dal monitoraggio locale sui fondi destinati ai libri di testo 29
4.1.1 Le procedure e i passaggi dei fondi per i libri di testo tra MIUR, regione e comuni 29
4.1.2 Tipologia, criteri di accesso e quantum del bonus 29
4.1.3 Accesso alle informazioni e modalità di comunicazione alle famiglie 36
4.1.4 Le tempistiche del passaggio dei fondi e i ritardi 37
4.1.5 Le risorse 40
4.1.6 Strategie e interventi per garantire l'accesso ai libri di testo 43
4.1.7 Le doti educative 44

5. Conclusioni e raccomandazioni 46

EXECUTIVE SUMMARY

La gioia del primo giorno di scuola non viene vissuta con pari intensità da tutti gli alunni in Italia. Il fermento per il rientro tra i banchi spesso si accompagna alla difficoltà nell'acquisto di tutto il materiale richiesto per la didattica, primo tra tutti quello per i libri di testo.

Nel 2015, quasi 1 famiglia con almeno un figlio minore su 10 ha avuto un livello di consumi al di sotto della soglia di povertà assoluta. Per queste famiglie affrontare l'acquisto di tutti i libri di testo senza un contributo non è possibile, se non cercando soluzioni alternative o facendo grandi rinunce. Ma quale ruolo svolge oggi il libro di testo, anche in un'ottica dell'innovazione della didattica, e come risponde lo Stato alla necessità di pari opportunità? Come viene garantito dunque il diritto allo studio a tutti i ragazzi senza nessuna discriminazione?

Il presente monitoraggio realizza per la prima volta un'analisi delle criticità esistenti, andando a valutare l'impatto delle misure e risorse messe in campo da Stato, regioni e comuni per garantire la fruizione dei libri di testo per gli alunni meno abbienti. Allo studio desk delle normative statali e regionali si è accompagnata la raccolta dati tramite due questionari, uno - istituzionale - diffuso in 24 comuni, l'altro - territoriale - diffuso in 16 Punti Luce di Save the Children, che ha permesso la raccolta diretta di dati e testimonianze da parte di insegnanti e famiglie. I diversi livelli di indagine hanno consentito una valutazione su più fronti delle informazioni e la raccolta di criticità, indagando così non solo l'impatto dell'acquisto dei libri scolastici sull'economia familiare, ma anche l'importanza che il libro di testo ricopre nell'accesso allo studio e alla lettura per i ragazzi più a rischio di esclusione sociale.

Il monitoraggio ha riscontrato una diffusa inaccessibilità su tutto il panorama nazionale ai buoni libro e dunque ai libri di testo per tutti gli alunni della scuola secondaria di primo grado. Ad eccezione delle province autonome di Trento e Bolzano, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia che garantiscono il comodato d'uso gratuito a tutti gli alunni frequentanti la scuola dell'obbligo, gli altri enti territoriali non riescono a mettere in campo misure efficaci atte a garantire l'acquisto dei libri di testo per tutti gli studenti a inizio anno scolastico, in particolare per i meno abbienti.

Ogni regione, in attuazione della propria competenza, gestisce la fruizione dei fondi statali dedicati alla fornitura gratuita o semigratuita dei libri tramite bonus o rimborsi che hanno tempistiche, modalità e criteri propri, senza assicurare nella maggior parte dei casi un equo accesso né in termini di congruità né di tempestività. Basti pensare che a fronte di un tetto di spesa fissato dal MIUR per le scuole secondarie di primo grado che va da 294 euro per la prima media a 132 euro per la terza, i rimborsi o i bonus variano di molto (da 120 euro massimo in Lombardia a 800 euro massimo in Liguria) senza soddisfare nella gran parte dei casi la reale richiesta delle famiglie. Sono infatti pochissime le amministrazioni che garantiscono una copertura totale delle spese: dei comuni interessati nel monitoraggio solo due riferiscono di rimborsare il 100% della spesa effettiva sostenuta dagli utenti.

Questo perché, da una parte il sistema di ripartizione dei fondi non si basa su un monitoraggio del reale fabbisogno da parte delle famiglie, dall'altra perché vengono poste numerose restrizioni nell'accesso. I criteri per poter richiedere un buono libri o rimborso delle spese sono nella maggior parte dei casi molto restrittivi: ad esclusione delle regioni che prevedono il comodato d'uso gratuito, solo 6 regioni allargano il tetto di accesso alle famiglie con un ISEE > 10.633 euro o prevedono criteri preferenziali per le famiglie particolarmente svantaggiate.

Criteri che potrebbero essere allargati soprattutto per quelle regioni che hanno strutturalmente economie e disavanzi.

Rispetto alla questione dei costi, analizzando i dati resi disponibili dalle scuole nel database MIUR-AIE, relativamente alle province dei 24 comuni oggetto del monitoraggio, è emerso che il valore medio dei costi dei libri è molto simile in tutta Italia e che anche quando si aggiunge il costo dei libri facoltativi nella media si rimane entro il tetto di spesa fissato dal MIUR. Eppure, andando a guardare il valore massimo dei costi, si evince che ci sono diverse scuole che superano il limite dei tetti anche di 200 euro. Appare dunque indispensabile sensibilizzare gli insegnanti a che valutino nella scelta dei libri di testo anche la loro sostenibilità in termini di costi, oltre che di peso e di apertura alle risorse digitali, nonché promuovere un contenimento della spesa dei libri di testo ponendo ad esempio dei limiti alla foliazione e favorendo prassi di autoproduzione di materiali didattici digitali.

Ad aggravare la complessità del sistema di supporto all'acquisto ai libri di testo sono poi i ritardi burocratici dovuti ai numerosi passaggi istituzionali che hanno ripercussioni ormai croniche in tutte le regioni italiane, ad eccezione di quei rari casi in cui i bonus o i libri vengono dati ad inizio anno scolastico.

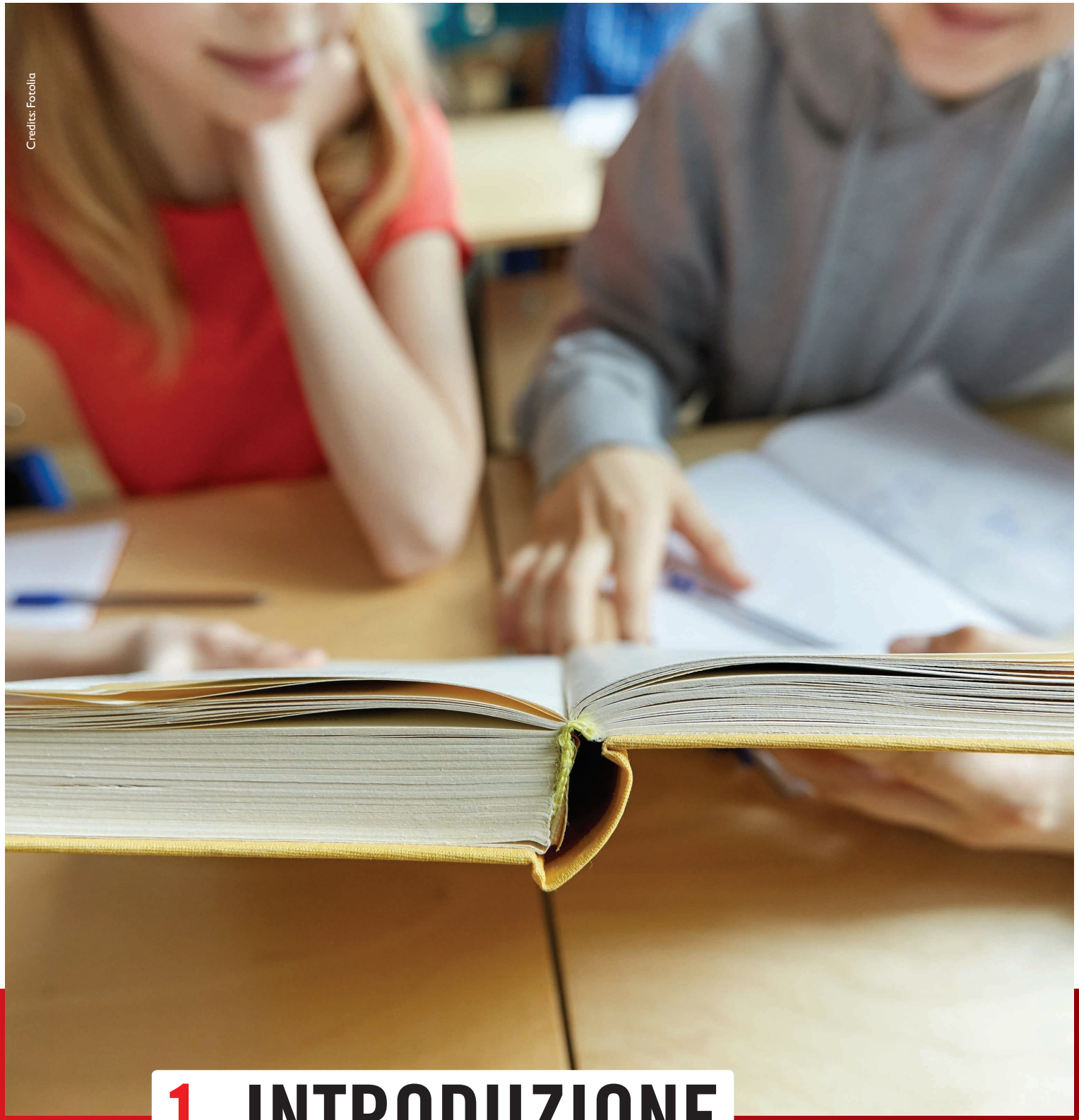
Infine, solo poche regioni prevedono la copertura della spesa anche per l'acquisto di altro materiale scolastico, dizionari o e-readers. Eppure sono proprio questi materiali, insieme ai libri, a pesare di più sulle spalle delle famiglie che, come testimoniato dalle esperienze riportate dal monitoraggio nei Punti Luce, faticano ad acquistare tutto il necessario per garantire un adeguato percorso di studio dei loro figli.

Pertanto, oltre a raccomandare una gestione efficace dei fondi statali garantiti dalla legge 48/98, oggetto del presente monitoraggio, emerge con forza anche la necessità di ripensare l'intero sistema a supporto delle famiglie per garantire una pari fruizione dell'istruzione, a partire dall'attivazione di tutti i fondi disponibili, per finire con l'armonizzazione della governance delle misure messe in campo nell'intero panorama nazionale. È necessario, infatti, permettere ad ogni alunno in ogni parte di Italia di poter accedere senza difficoltà allo studio, garantendo un equo accesso agli strumenti e servizi che lo rendono possibile, così come nel caso della problematica del mancato accesso alle mense scolastiche denunciato più volte da Save the Children, e dell'accesso ai libri di testo, che ancora oggi svolgono un ruolo centrale nella didattica.

A tal riguardo, il monitoraggio ha inoltre trattato, seppur in via sintetica e introduttiva, un excursus sugli ultimi e numerosi interventi normativi che hanno interessato il libro di testo, andando a analizzare in particolare il processo di innovazione che si sta portando avanti con il Piano Nazionale Scuola Digitale. La facoltatività dell'adozione dei libri di testo e la transizione verso il digitale conducono a diverse riflessioni sull'importanza del garantire l'equità nella scuola italiana. Sembra doveroso, infatti, sottolineare che un'integrazione del digitale nella didattica italiana potrà avvenire solo tramite un investimento lungimirante nelle infrastrutture e nella formazione digitale dei docenti, oltre che garantendo le risorse necessarie a supportare le famiglie, soprattutto per coloro che non possono permettersi l'acquisto dei *devices* e non hanno accesso alla rete.

In conclusione, al miglioramento della governance dei fondi per i bonus libri qui monitorati e al contenimento della spesa per i libri di testo, si dovranno accompagnare strategie di intervento su più fronti, a partire dall'investimento nell'accesso alla didattica digitale per tutti, nel comodato d'uso gratuito e nelle biblioteche scolastiche.

Monitorare lo stato di avanzamento di tali politiche è dunque necessario e doveroso, soprattutto se si pensa che al suono della prima campanella, gli alunni con meno possibilità difficilmente potranno avere i libri in tempo utile per seguire le lezioni e studiare. E questo, oltre a produrre una discriminazione nell'accesso al diritto allo studio non in linea con il principio costituzionale, contribuisce ad aggravare le diseguaglianze, andando a rafforzare fenomeni quali la dispersione scolastica e la povertà educativa, intesa come mancanza di opportunità formative, educative e culturali, dei ragazzi in Italia.



Credits: Fotolia

1. INTRODUZIONE

1.1 Perché un monitoraggio sui libri scolastici

La scuola italiana assegna da sempre un'importanza strategica alla risorsa didattica rappresentata dai libri di testo, prevedendo che essi vengano distribuiti gratuitamente a tutti i bambini della scuola primaria[1] e un sistema di bonus per i bambini della scuola secondaria provenienti dalle famiglie economicamente più svantaggiate.
Il presente monitoraggio, il primo in Italia nel suo genere, cerca di comprendere, attraverso l'analisi delle normative regionali e la raccolta dati da 24 comuni italiani, quali siano le diverse procedure di accesso alle agevolazioni e le eventuali problematiche ad esse connesse. In questo modo l'indagine vuole fornire una prima fotografia sull'effettiva applicazione del fondamentale principio del libero accesso ai libri di testo "per tutti".
Il monitoraggio di Save the Children Italia propone in particolare un'analisi delle questioni concernenti l'accesso ai libri di testo nella scuola secondaria di primo grado con l'obiettivo di verificare l'effettiva applicazione dei dispositivi per la fornitura gratuita e semigratuita dei libri di testo e l'efficacia delle misure messe in campo dalle amministrazioni per garantirne un equo accesso.

1.2 Metodologia di ricerca

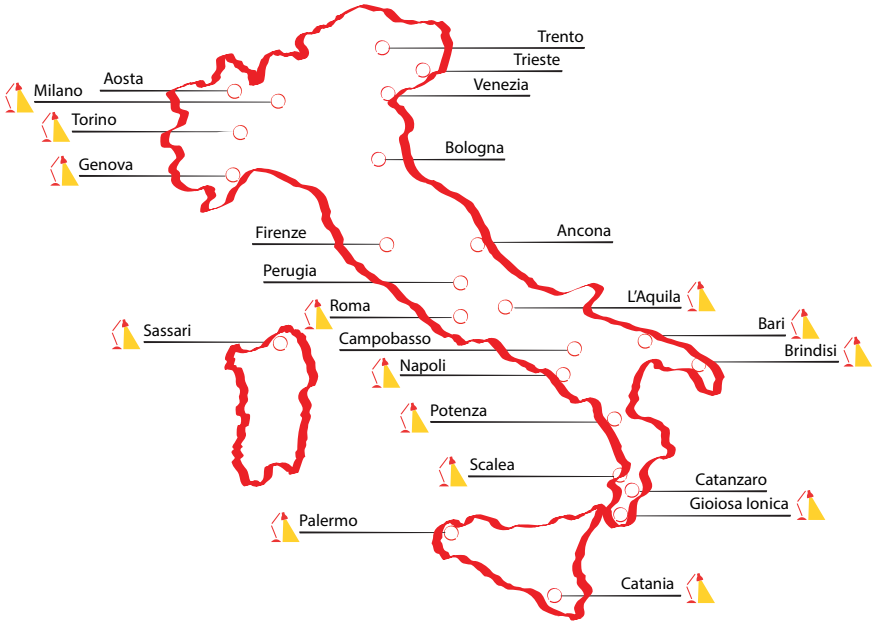
Al monitoraggio - che si è svolto tra i mesi di marzo e giugno 2016 - è stata applicata una metodologia di tipo quantitativo e qualitativo, con diversi strumenti di indagine e il coinvolgimento di differenti soggetti.
Al fine di realizzare una mappatura delle problematiche relative alla possibilità di accesso ai libri di testo per tutti, da una parte si è sviluppata un'analisi desk delle normative regionali, dall'altra è stato distribuito un questionario in 24 comuni[2], 14 dei quali sono i comuni dove Save the Children è presente sul territorio con il programma dei Punti Luce e i restanti 10 sono i capoluoghi delle altre regioni. La scelta di tale campione, pur non statisticamente rilevante, ha permesso di tracciare le procedure di accesso ai buoni libro in tutte le regioni italiane. Nel contempo, nei comuni dove insistono i Punti Luce, si è potuto procedere ad una ulteriore acquisizione di informazioni di dettaglio e contenuto, tramite la diffusione di un questionario ad hoc presso i Punti Luce stessi.
Il primo questionario "istituzionale" è stato inviato agli Assessori Comunali competenti oltre che ai dirigenti responsabili degli Uffici di pertinenza ed è stato strutturato con domande aperte, così da permettere l'inserimento di più informazioni possibili. Il questionario è stato diviso in due sezioni.
Nella prima parte si è indagato sulle competenze del comune nella gestione del bonus; sull'ammontare dei fondi disponibili e erogati, se questi ultimi sono stati sufficienti a soddisfare la domanda dei richiedenti e se sono stati previsti eventuali finanziamenti integrativi con fondi comunali e criteri di accesso aggiuntivi oltre a quelli stabiliti dalla regione.
La seconda parte del questionario, invece, ha permesso di raccogliere dati specifici su: la tipologia del bonus libri e il suo valore, la cumulabilità con altri aiuti per il diritto allo studio, il numero di domande ricevute e soddisfatte, la percentuale di alunni meno abbienti che hanno avuto accesso al bonus, la quota di spesa per libri di testo che il bonus è riuscito a coprire, le modalità e tempistiche di erogazione del bonus o dei rimborsi, il ruolo delle scuole, le strategie messe in campo per garantire l'accesso ai libri di testo, l'assistenza nella presentazione delle domande e la diffusione delle informazioni alle famiglie.

---

[1] Il principio di totale gratuità dei libri di testo per gli alunni delle scuole primarie è previsto all'art. 156 d.lgs. n 297/94.

[2] Dei 24 comuni intervistati, 17 hanno compilato per intero il questionario: Ancona, Bologna, Brindisi, Campobasso, Catania, Firenze, Genova, Gioiosa Ionica, L'Aquila, Palermo, Perugia, Potenza, Sassari, Scalea, Torino, Trieste, Venezia; 3 comuni (Napoli, Bari e Catanzaro) hanno risposto parzialmente tramite interviste telefoniche, Roma non ha risposto, 2 comuni (Aosta e Milano) hanno rinviato alla relativa disciplina regionale mentre Trento ha contribuito grazie all'intervento della Provincia autonoma. Le restanti informazioni non fornite sono state reperite online tramite un'analisi desk.

Mappa dei 24 comuni monitorati di cui 14 con la presenza dei Punti Luce



Il secondo questionario "territoriale" è stato diffuso in 16 Punti Luce, con interviste a 244 famiglie e 54 referenti scolastici. La raccolta dati ha permesso di indagare le modalità di erogazione dei bonus libri da parte del comune di appartenenza (budget destinato, pubblicazione bando, modalità di comunicazione), di raccogliere informazioni dalle famiglie (come le modalità di accesso al bando, le tempistiche di erogazione, la copertura spese) o dalle scuole (strategie attivate per limitare i costi per l'acquisto dei libri, intermediazione per accesso al bando). Sono state così individuate sia le criticità che le buone prassi da parte dei territori, ed è stato possibile inoltre raccogliere dalle famiglie intervistate un'opinione rispetto all'impatto che l'acquisto dei libri scolastici ha sull'economia familiare e le possibilità di accesso ai libri di testo e alla lettura. Infine è stata realizzata una analisi delle "doti educative"[3] che Save the Children destina ai bambini e adolescenti che partecipano alle attività dei Punti Luce, dedicate nello specifico all'acquisto dei libri di testo, kit scolastici, *tablet* e computer.

I Punti Luce di Save the Children

I Punti Luce sono spazi ad alta densità educativa che sorgono in quartieri svantaggiati delle città, all'interno dei quali i bambini tra i 6 e i 16 anni e le loro famiglie usufruiscono di diverse attività gratuite, tra cui sostegno allo studio, laboratori artistici e musicali, gioco e attività motorie, promozione della lettura, accesso alle nuove tecnologie, educazione alla genitorialità, consulenze pedagogiche, pediatriche e legali.
Attualmente, con il supporto dei partner locali, Save the Children ha attivato 18 Punti Luce in regioni in quartieri svantaggiati di varie città d'Italia. 16 di questi - ubicati in 14 comuni - hanno partecipato alla rilevazione dati.

[3] Le doti educative sono piani personalizzati di intervento dedicati alla fornitura di beni e/o servizi per singoli bambini e adolescenti che vivono in condizioni certificate di disagio socio economico. A settembre 2016 sono state erogate 540 doti per diverse attività come l'iscrizione a corsi di musica, teatro, sport, partecipazione a campi estivi, acquisto di strumenti musicali, digitali, materiale scolastico tra cui i libri di testo. Cfr. par. 4.1.8 del presente monitoraggio.

1.3 L'impegno di Save the Children

Save the Children è impegnata in Italia nella lotta al contrasto della povertà educativa, ossia la limitazione delle opportunità educative necessarie per sviluppare competenze e intervenire sui fattori di resilienza garantendo una crescita dal punto di vista emotivo, delle relazioni con gli altri, della scoperta di se stessi e del mondo. Il 64% dei minori non accede ad una serie di attività ricreative, sportive, formative e culturali[4], come leggere un libro, andare a teatro o a un concerto, visitare un museo o un sito archeologico.
Poiché la lotta alla povertà educativa richiede una strategia ad ampio spettro, Save the Children ha avviato nel 2014 la campagna *Illuminiamo il Futuro*[5] per contrastare la povertà educativa e sostenere i Punti Luce. A seguito di una intensa attività di ricerca, Save the Children ha delineato e proposto una strategia articolata per eliminare la povertà educativa in Italia entro il 2030[6].
Inoltre Save the Children è impegnata nell'analisi del fenomeno e nella definizione di un intervento efficace per il contrasto della dispersione scolastica, costruito in collaborazione con le scuole e valutato nel suo impatto dalla Fondazione Agnelli. Il programma Fuoriclasse consiste in un intervento integrato rivolto a studenti, docenti e famiglie, con attività a supporto della motivazione allo studio e dell'apprendimento. Fuoriclasse agisce in maniera preventiva con interventi educativi sia in ambito scolastico (primarie e secondarie di I grado) che extrascolastico. Ad oggi abbiamo coinvolto 92 classi di 14 Istituti Comprensivi nelle città di Bari, Crotone, Milano, Napoli, Scalea e Torino, per un totale di circa 2000 studenti, 600 docenti e 1700 genitori. Nel 2016 nasce "Fuoriclasse in movimento", una rete di insegnanti, dirigenti scolastici e operatori che a livello nazionale promuove il benessere scolastico, la partecipazione e i diritti dell'infanzia nelle scuole.
Nell'ambito educativo e del diritto allo studio, Save the Children realizza progetti e ricerche con l'intento di promuovere un sistema educativo di qualità, che accompagni il bambino dall'infanzia all'adolescenza per proteggerlo da forme di disagio ed emarginazione e contribuire alla costruzione del suo futuro. In questo contesto si inserisce il presente monitoraggio, al fine di sostenere un equo accesso al diritto allo studio per tutti.

[4] Cfr. Save the Children, "Bambini senza. Origini e coordinate delle povertà minorili. Atlante dell'infanzia (a rischio)", 2015, pag. 139.

[5] http://www.illuminiamoilfuturo.it/iniziativa/

[6] Per una trattazione approfondita degli obiettivi Save the Children, Illuminiamo il futuro 2030 – Obiettivi per liberare i bambini dalla Povertà Educativa, settembre, http://www.illuminiamoilfuturo.it/obiettivi2030/

Credits: iStockPhoto

2. I LIBRI DI TESTO NELLA SCUOLA SECONDARIA DI PRIMO GRADO

2. 1 Dai *millennials* alla generazione Z: le competenze in lettura dei preadolescenti italiani

Un'analisi sull'accesso ai libri di testo come strumento che possa garantire un reale godimento del diritto allo studio non può prescindere, in via introduttiva, dall'inquadrare quale sia il panorama italiano in merito alla lettura e competenze dei ragazzi.

Come più volte sottolineato da Save the Children, oggi in Italia assistiamo al manifestarsi di un fenomeno allarmante, che abbiamo voluto definire come "povertà educativa", ossia la mancata acquisizione, in età infantile o adolescenziale, delle competenze necessarie a sviluppare i propri talenti e costruirsi un futuro. I dati[7] sottolineano una situazione di privazione da parte dei bambini e degli adolescenti della possibilità di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni.
Un quindicenne su 5 è sotto la soglia minima di competenze in lettura, percentuale che raggiunge il 29% fra gli adolescenti che vivono in famiglie con un basso livello socio-economico e culturale, mentre scende al 7% tra gli adolescenti che vivono in famiglie con un alto livello socio-economico e culturale[8]. Divari simili si osservano anche in relazione alla lettura dei libri (56% dei minori tra i 6 e i 17 anni con un background socio-culturale basso non ha letto neanche un libro nell'anno, contro il 45% di minori della stessa età con un background socio-culturale alto)[9]. Secondo le periodiche rilevazioni dell'ISTAT, la propensione alla lettura è calata sensibilmente dal 2010 al 2015[10], un fenomeno che ha interessato da vicino anche la fascia dei lettori in età scolare. In pochi anni, infatti, i giovani lettori tra i 6 e i 10 anni sono passati dal 52,5 % del 2010 al 44% del 2015; i ragazzi tra gli 11 e i 14 dal 65,4% al 52,1% e gli adolescenti dal 59,1% al 53,9%. Il calo evidenziato colpisce in maniera più evidente i lettori della cd. generazione Z, che in Italia oggi leggono mediamente di meno rispetto ai loro fratelli maggiori.
In Italia, inoltre, ancora oggi, il 15% dei giovani tra i 18 e 24 anni non consegue il diploma superiore e lascia prematuramente ogni percorso di formazione[11]. I cd. *early school leavers* ingrossano le fila della dispersione scolastica, un fenomeno di progressivo allontanamento dalla scuola, che spesso matura proprio nel primo ciclo delle scuole secondarie, portando poi a non proseguire dopo il diploma di terza media.
Per dispersione scolastica s'intende infatti l'insieme dei fattori che modificano il regolare svolgimento del percorso scolastico di uno studente. Questi fattori non riguardano solo l'abbandono, ma anche l'irregolarità nelle frequenze, i ritardi, la non ammissione all'anno successivo, le ripetenze e le interruzioni, che spesso spingono gli studenti a lasciare anticipatamente la scuola. Alcune delle testimonianze che seguono indicano chiaramente che a volte questi fattori sono attribuibili anche al senso di discriminazione che si avverte all'interno del gruppo classe, quando, anche per ragioni socio economiche, non ci si percepisce in grado di portare avanti il percorso scolastico, con una conseguente e progressiva disaffezione alla scuola.

[7] *Ivi,* Save the Children, Illuminiamo il futuro 2030.

[8] Save the Children, "Liberare i bambini dalla povertà educativa. A che punto siamo?", 2016, pagg. 8 e 10. http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Press/All/IT/Tool/Press/Single?id_press=1075&year=2016

[9] Fonte ISTAT, Aspetti della Vita Quotidiana, 2014, elaborazioni ISTAT per Save the Children, Illuminiamo il Futuro 2030. Obiettivi per liberare i bambini dalla povertà educativa, 2015.

[10] ISTAT, "La produzione e la lettura di libri in Italia. Anno 2015", 13 gennaio 2016. Cfr. http://www.istat.it/it/archivio/178337

[11] "La lotta all'abbandono precoce dei percorsi di istruzione e formazione: strategie, politiche e misure", Eurydice Italia, marzo 2016.

TESTIMONIANZE DAL TERRITORIO

"Il 60% delle famiglie intervistate ha meno di 10 libri a casa e non legge solitamente ai figli né leggeva quando erano più piccoli" (Catania).

"Attraverso confronti avuti con i genitori intervistati è emerso che i libri che possiedono a casa sono per lo più narrativa per l'infanzia. è comunque un numero ristretto rispetto alla maggioranza e si tratta in genere di famiglie che dispongono di strumenti più avanzati e coltivati nel tempo che vedono nel libro e nella lettura un'esperienza importante e formativa per il proprio figlio" (Roma, Ponte di Nona).

"La maggioranza delle famiglie intervistate ha pochissimi libri in casa e si limita ad acquistare quelli necessari per la scuola, quando possibile. I libri non scolastici sono considerati spesso un lusso che non possono permettersi. Qualche famiglia ha acquistato con fatica le enciclopedie vendute a tomi nelle edicole, con uscita settimanale o mensile, in quanto tale sistema consente di rateizzare i costi" (Scalea).

Le famiglie intervistate a Catania, Scalea, Milano, Brindisi, Gioiosa Ionica e Napoli sottolineano il forte senso di discriminazione percepito dai ragazzi che non hanno la possibilità di accedere ai libri di testo all'inizio dell'anno scolastico. La mancanza del materiale scolastico necessario crea difficoltà e mortifica i ragazzi i quali sentono doppiamente lo svantaggio della loro condizione economica che si ripercuote anche nella quotidianità scolastica, esponendoli ai giudizi dei compagni e ai rimproveri degli insegnanti.

Un operatore intervistato ha riferito la storia di due bambini di 11 e 13 anni, figli di una donna sola, che non avendo la residenza, nonostante faccia fatica a mantenere il nucleo familiare, non ha diritto ai sussidi per il diritto allo studio. I due ragazzi, molto orgogliosi e "sulla difensiva", vivevano con forte disagio i richiami dell'autista dello scuolabus, l'incertezza del piatto in tavola a mensa, la mancanza di testi per gli esercizi e lo studio, tanto da sviluppare un atteggiamento di rifiuto e di protesta, che si manifestava con comportamenti indisciplinati, da bulli, totale rifiuto di studiare (anche su fotocopie) e assenze frequenti da scuola (Scalea).

2.2 I libri di testo: ancora attuali?

Il libro di testo svolge ancora oggi un ruolo centrale nella didattica e nell'accesso al diritto allo studio per gli studenti italiani e viene definito dal MIUR come "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. Il libro di testo si rivela uno strumento prezioso al servizio della flessibilità nell'organizzazione dei percorsi didattici introdotta dalla scuola dell'autonomia: esso deve essere adattabile alle diverse esigenze, integrato e arricchito da altri testi e pubblicazioni, nonché da strumenti didattici alternativi"[12].
Il libro di testo è dunque uno strumento centrale, ma non esclusivo nella didattica italiana, come peraltro accade nella maggior parte dei Paesi europei. Solo Grecia, Malta e Cipro mantengono ancora l'obbligo di adozione dei libri di testo[13].
Le scuole, a seguito dell'abolizione del vincolo dell'aggiornamento[14], possono ad oggi confermare i testi già in uso, oppure provvedere all'adozione di nuovi testi, senza vincoli temporali. E se questa modifica normativa permette da una parte l'accesso a contenuti sempre più innovativi e aggiornati, dall'altra produce un'eccessiva proliferazione di ristampe e induce all'aggiornamento continuo dei testi, sfavorendo così l'accesso al mercato dell'usato e a pratiche di comodato d'uso.

[12] Per maggiori approfondimenti si veda la pagina ufficiale del MIUR http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/libri

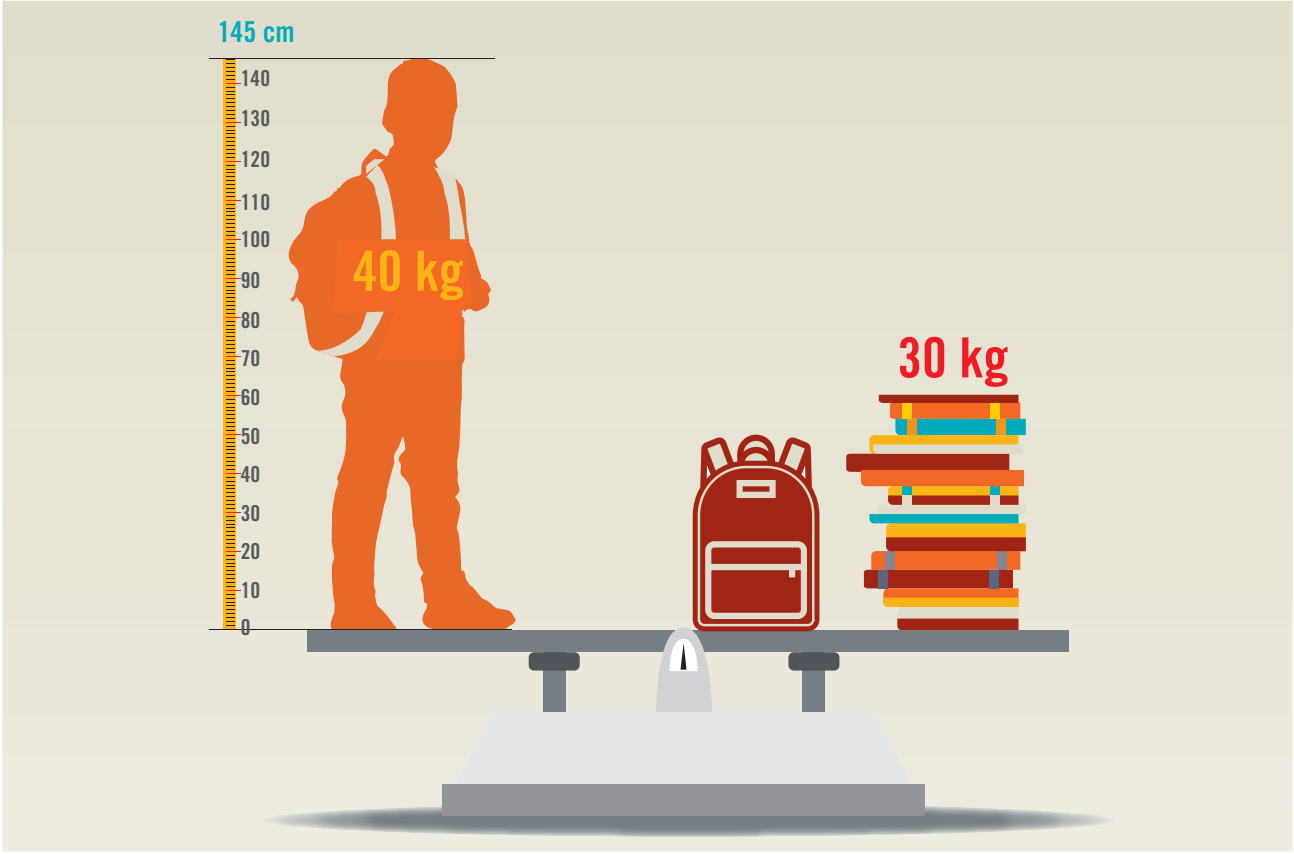
[13] Si veda la ricerca di Eurydice "L'adozione dei libri di testo nelle scuole europee", 2012. Cfr. http://www.indire.it/eurydice/content/index.php?action=read_cnt&id_cnt=13867

[14] A decorrere dall' a. s. 2014/2015 sono stati abrogati il vincolo quinquennale di immodificabilità dei contenuti dei testi e il vincolo temporale di adozione dei testi scolastici (5 anni per la scuola primaria e 6 anni per la scuola secondaria di primo e di secondo grado). Per cui ad oggi gli insegnati possono richiedere l'acquisto di nuovi testi 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, nei casi previsti dagli ordinamenti scolastici, quinte della scuola secondaria di secondo grado. Per maggiori dettagli cfr. http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/libri

Una delle problematiche più volte portate all'attenzione dell'opinione pubblica riguarda il "peso" dei libri cartacei negli zaini dei bambini. L'eccessiva voluminosità dei libri di testo è stata da tempo denunciata dagli esperti in relazione ai possibili danni per la salute, specificamente sulla colonna vertebrale, che zaini eccessivamente pesanti possono comportare per bambini e ragazzi in età evolutiva. Già nel 1999 il Consiglio Superiore di Sanità raccomandava che il peso dello zaino scolastico non superasse il 10-15% del peso corporeo dell'alunno[15].

Il processo di innovazione didattica attualmente in corso potrebbe contribuire ad offrire una soluzione a questo problema[16]. L'innovazione didattica, infatti, pur nascendo dall'esigenza di modificare la classica impostazione della trasmissione del sapere fondata sul libro di testo come unica fonte accreditata di apprendimento e di erogazione dei contenuti, ha avuto - tra gli altri - l'effetto di assicurare il contenimento del peso degli zaini, anche attraverso il processo di digitalizzazione.

D'altra parte non si può non segnalare che, curiosamente, tra le molteplici indicazioni dispensate dal MIUR[17] in merito alle caratteristiche che devono avere i libri di testo in versione cartacea o mista, i caratteri, la fascicolazione, la carta, il formato e le illustrazioni, non vengono espressamente previsti limiti al peso o alla foliazione dei libri di testo. Indicazioni che, oltre a permettere un ridimensionamento del carico dei volumi cartacei, potrebbero favorire allo stesso tempo un contenimento dei loro costi e un conseguente risparmio per le famiglie. Libri molto corposi, infatti, oltre che pesanti fisicamente, sono più costosi in termini economici.



[15] Per maggiori informazioni sulle raccomandazioni espresse si veda: http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/prot5922_09

[16] La promozione dell'innovazione didattica e leggera ha preso numerose forme e vede concretizzarsi con numerosi progetti e buone prassi. Per farne un esempio "Scuole senza zaino" riprende la questione del ripensare tutta la scelta pedagogica nelle scuole primarie, come innovazione didattica oltre che delle adozioni dei libri di testo. Cfr. http://www.senzazaino.it/info/pubblicazioni/171-il-libro-di-d-pampaloni-senza-zaino-una-scelta-pedagogica-innovativa.

[17] Cfr. D.M. 781/2013 All. 1 punto 2.

2.3 Cenni normativi e analisi delle procedure

La normativa relativa all'adozione dei libri di testo ha subito diverse modifiche nell'ultimo decennio. In particolare, dal 2008 numerosi interventi[18] hanno indirizzato i processi che la coinvolgono anche nella *prospettiva di limitare, per quanto possibile e fatte salve l'autonomia didattica e la libertà di scelta dei docenti, il costo che annualmente le famiglie devono sostenere per l'acquisto dell'intera dotazione libraria*[19].
Ad oggi le procedure concernenti l'adozione dei libri di testo per la scuola secondaria[20] si fondano sui seguenti pilastri:
- la facoltatività dell'adozione dei libri di testo ovvero di strumenti alternativi[21];
- lo sviluppo della cultura digitale[22];
- la possibilità di realizzazione diretta di materiale digitale da parte degli istituti scolastici[23].

La nota ministeriale inoltre conferma la possibilità di adottare testi consigliati, limitandone il confine solo a quelli che abbiano carattere di approfondimento, alle monografie o a singoli contenuti digitali integrativi; abolisce il vincolo pluriennale di adozione sopra analizzato e tratta la riduzione dei tetti di spesa nella scuola secondaria che approfondiremo in seguito, insieme alle tempistiche di adozione.

2.3.1 La facoltatività dei libro di testo e i contenuti integrativi

Dall'a. s. 2014/2015, come previsto dalla L.128/2013, l'adozione del libro di testo nella scuola secondaria di primo grado è divenuta facoltativa. Il collegio dei docenti, dunque, può adottare, con formale delibera, libri di testo oppure strumenti alternativi, in coerenza con il piano dell'offerta formativa, con l'ordinamento scolastico e con il limite di spesa stabilito per ciascuna classe di corso.
Come riassunto dall'allegato 1 del D.M. del 27 settembre 2013 n.781[24], il libro di testo costituisce uno degli strumenti didattici per la realizzazione dei processi di apprendimento e per lo studio individuale e domestico e svolge tre funzioni principali:
- offrire al lavoro didattico un percorso di riferimento conforme alle indicazioni nazionali dei piani di studio;
- offrire una esposizione autorevole, validata ed efficace dei contenuti essenziali previsti dalle indicazioni nazionali;
- utilizzare al meglio la caratteristica della "forma libro": la capacità di riorganizzare contenuti complessi in un percorso narrativo e argomentativo autorevole (che non nasconda ma dichiari e valorizzi la voce dell'autore/i), unitario e organico.

A fianco del libro di testo i docenti possono prevedere dei contenuti di apprendimento integrativi utilizzabili in ambito didattico a carattere non solo digitale, che possono realizzare la funzione integrativa o complementare o di approfondimento e personalizzazione dei percorsi.

---

[18] Per maggiori approfondimenti sul quadro normativo consultare il paragrafo ad esso dedicato a questo link http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/libri. A titolo esemplificativo tra le numerose disposizioni legislative precedentemente introdotte si ricorda l'articolo 15 della legge n. 133/2008 e l'articolo 5 della legge n. 169/2008 che hanno subito profonde modificazioni ad opera della legge n. 221/2012, del decreto ministeriale di applicazione n. 781/2013 e del decreto legge n. 104/2013 convertito, con modificazioni, dalla legge 128/2013.

[19] Cfr. nota MIUR 2581/2014 http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/cs090414bis

[20] Per una disamina approfondita sulle ultime disposizioni in vigore si veda la nota 2581 del 9 aprile 2014 con la quale il Ministero sintetizza le disposizioni tutt'oggi in vigore.

[21] Cfr. art. 6, comma 1, legge 128/2013.

[22] Cfr. art. 6, c.2 quater, legge 128/2013.

[23] Cfr. art. 6, c.1, legge 128/2013.

[24] Cfr. http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/libri

2.3.2 Il passaggio al digitale

La normativa relativa all'evoluzione delle risorse di apprendimento e in particolare dei libri di testo in connessione con lo sviluppo della cultura digitale nella scuola è anch'essa assai ricca ed è stata oggetto di diverse indicazioni. L'art. 15 della L. 133/2008, così come modificato dal D.L. 179/2012, aveva rinviato di tre anni l'adozione esclusiva dei libri di testo in versione digitale o mista, precedentemente prevista per l'anno 2011-2012 e in seguito portata al 2014-2015. Successivamente, la legge abroga l'obbligo e ne introduce il carattere facoltativo, al fine di rendere più graduale la transizione al digitale (legge 12 settembre 2013, n. 104[25]).
Il D.M. 281/2013[26], stabilisce le caratteristiche tecniche dei libri di testo attualmente in uso, differenziando tra la versione cartacea, mista e digitale e i criteri per ottimizzare l'integrazione delle tre versioni, tenuto conto delle specifiche esigenze didattiche.
La normativa specifica le tre tipologie di libri di testo e di risorse digitali integrative ancora oggi attive nel panorama scolastico:

- *libro di testo in versione cartacea accompagnato da contenuti digitali integrativi (modalità mista di tipo a)*
- *libro di testo in versione cartacea e digitale accompagnato da contenuti digitali integrativi (modalità mista di tipo b)*
- *libro di testo in versione digitale accompagnato da contenuti digitali integrativi (modalità digitale di tipo c).*

Se il libro di testo in modalità mista di tipo a) è considerato sin dal 2013 residuale, il libro di testo in modalità mista di tipo b) è considerato più funzionale alla transizione verso il digitale ed è la tipologia attualmente più diffusa.
Quanto ai libri di testo digitali di tipo c), il MIUR definisce tre obiettivi importanti che possono essere raggiunti solo dal digitale: lo storytelling multimediale e l'infografica e visualizzazione in forma animata e interattiva di dati e informazioni. Ciò che viene rafforzato, dunque, con il passaggio al libro di testo digitale è "l'integrazione di codici comunicativi diversi (testo, immagini, audio, video) nel campo della rappresentazione delle informazioni, della narrazione multimediale, della capacità di motivare e di suscitare attenzione, nonché di stimolare le capacità di comprensione, memorizzazione, astrazione, argomentazione" [27].
Il libro di testo digitale e contenuti digitali integrativi, non sono considerate due risorse completamente separate: "il libro di testo digitale, infatti, può corrispondere alla griglia di riferimento alla quale poter collegare di volta in volta i contenuti digitali integrativi utilizzati, siano essi contenuti editoriali forniti assieme al libro di testo stesso, o contenuti acquisiti indipendentemente o autoprodotti"[28].
Infine, sia per quanto riguarda il libro di testo che per i contenuti digitali integrativi, il MIUR definisce delle caratteristiche pedagogiche dei contenuti di apprendimento digitali da utilizzare nelle scuole di ogni ordine e grado, incentivando tra le altre cose l'autonomia e la personalizzazione del lavoro degli studenti, la realizzazione di attività educative diversificate, l'apprendimento aperto all'uso delle nuove forme di comunicazione digitale e altro ancora[29].

---

[25] Nella transizione verso il digitale, l'impostazione da ultimo assunta a livello nazionale dal MIUR (decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, articolo 15, come modificato dal decreto legge 12 settembre 2013, n. 104), a partire dall'anno scolastico 2014-2015 è stata quella di consentire ai Collegi dei docenti l'adozione, ma limitatamente alle nuove adozioni e non per le conferme di adozione, di libri nella versione digitale a norma della legge 9 gennaio 2004, n. 4, o mista. I vincoli suddetti riguardano, in forma progressiva, le nuove adozioni relative alle classi prima e quarta della primaria, prima della secondaria di primo grado e prima e terza della secondaria di secondo grado. Fatti salvi gli strumenti didattici per gli studenti con BES.

[26] http://www.istruzione.it/allegati/decreto_libri_digitali.pdf

[27] Cfr. All. 1 D.M. del 27 settembre 2013 , n.781.

[28] *Ibidem.*

[29] *Ibidem*, punto 3.

VERSO UNA SCUOLA DIGITALE

Nel 2015 il MIUR con l'approvazione del Piano Nazionale Scuola Digitale (PSND)[30] ribadisce: "l'adozione dei libri di testo è diventata *eventuale*, pertanto è stato auspicato un uso più ampio di contenuti aperti e reperibili online, e specifica considerazione è stata prestata alla possibilità delle scuole di auto-produrre dei contenuti da utilizzare in classe"[31]. Il PNSD incoraggia dunque il tema delle nuove risorse di apprendimento[32] come ad esempio le Risorse Educative Aperte (OER, Open Educational Resources), ossia le pratiche di produzione e condivisione di risorse aperte per l'educazione.
Il libro di testo dunque rappresenta solo uno tra i più strumenti didattici e la transizione al digitale "ne allarga le potenzialità espressive e interattive, e nel contempo suggerisce di prevedere un maggiore uso di contenuti di apprendimento integrativi: contenuti generalmente di carattere *molecolare*, ossia relativi a singole unità formative o argomenti, capaci di dare ai testi *standardizzati* una declinazione e personalizzazione che risponda alle particolari esigenze dei protagonisti del dialogo formativo, dei contesti di apprendimento e del territorio"[33].
Dagli ultimi dati forniti nello stesso PNSD, per l'a. s. 2015/2016 si delinea uno scenario di adozioni digitali ancora piuttosto limitato. Le tre tipologie di adozione sopra enunciate sono così ripartite nella secondaria di I grado: il 33,2% delle scuole adotta il libro prevalentemente cartaceo con contenuti digitali integrativi, il 66,1% anche il libro digitale e lo 0,7% solo materiali digitali. Il dato ufficiale rispetto alle altre formule di adozione e utilizzo di contenuti, che comprende anche l'autoproduzione, per le scuole secondarie di I grado si attesta all'1%[34].
Per perseguire la strada tracciata dal 2013 e rafforzata dall'approvazione del PNSD della digitalizzazione delle risorse di apprendimento tra cui i libri di testo, occorre necessariamente monitorare l'equità nell'accesso ai libri digitali e la possibilità che esso possa essere garantito a tutti gli alunni attraverso una preparazione e una formazione uniforme degli insegnanti.
Il DM del 2013 specifica che l'adozione dei libri di testo di modalità digitale di tipo c) "potrà essere adottata nelle sedi e per le classi che hanno già avviato l'adozione generalizzata di dispositivi personali di fruizione, e nelle situazioni in cui le competenze digitali dei docenti sono ritenute adeguate. La scelta di questa soluzione richiede una particolare attenzione all'esigenza di garantire a tutti gli studenti eguali possibilità di accesso, fruizione e gestione dei contenuti. Le situazioni in cui sarà adottata la modalità digitale di tipo c) saranno oggetto di specifico monitoraggio ai fini di individuare le migliori pratiche, di valutare i costi e la sostenibilità economica, e di rilevare – anche relativamente ai risultati conseguiti – punti di forza e criticità"[35].
Dagli ultimi dati disponibili[36] il 30% dei bambini e ragazzi dai 6 ai 17 anni dichiarano di non aver usato internet nell'ultimo anno, questi minori sono dunque disconnessi e non potendo consultare la rete avranno delle difficoltà nell'accedere alle risorse didattiche digitali come ad esempio anche solo consultare i contenuti digitali integrativi.
Il processo dovrà inoltre essere graduale, inclusivo ed accompagnato necessariamente da iniziative di formazione dei docenti. A titolo esemplificativo basti pensare che, secondo l'indagine OCSE TALIS 2013[37], l'Italia è al primo posto per necessità di formazione ICT dei propri docenti. I dati riportano una situazione allarmante: a fronte di una media OCSE del 17%, almeno il 36% dei docenti italiani intervistati ha dichiarato di non essere sufficientemente preparato per la didattica digitale. A questo proposito il PNSD ha introdotto diverse azioni[38] e risorse al fine di supportare la formazione degli insegnanti e le infrastrutture.

---

[30] Il PNSD, rispetto alla tematica dei libri di testo riprende e sviluppa i contenuti del DM 781/2013, ed è definito dal MIUR come quel "documento di indirizzo per il lancio di una strategia complessiva di innovazione della scuola italiana e per un nuovo posizionamento del suo sistema educativo nell'era digitale". Approvato con la Buona Scuola (legge 107/2015) Cfr. http://www.istruzione.it/scuola_digitale/index.shtml

[31] Cfr. PNSD, p. 95.

[32] Poiché le risorse di apprendimento possono avere caratteristiche molto differenti e ricondursi ad un panorama molto vasto, entrando a vario titolo nel processo formativo, si rimanda a una sintesi prevista a pag. 94 del PNSD.

[33] *Ibidem*.

[34] Cfr. pag. 19 del PNSD, dati estrapolati dalla Banca Dati delle adozioni dei libri di testo per l'a. s. 2015/2016.

[35] Ivi, All. 1 D.M. del 27 settembre 2013, n.781.

[36] Fonte ISTAT 2014, elaborazione Save the Children, "Atlante dell'infanzia (a rischio) – Bambini Senza" 2015, pag. 146.

[37] Cfr. http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/talis

[38] Per maggiori approfondimenti su dati, azioni e risorse a disposizione per la formazione degli insegnanti al digitale cfr. nel PNSD azione #25, #27 e #28. Cfr. http://www.istruzione.it/scuola_digitale/prog-formazione-personale.shtml

Le piattaforme di fruizione sono quei luoghi dove vengono organizzati e forniti dei contenuti digitali in un'ottica di innovazione della didattica. Esse vengono definite nel decreto come q*uell'ambiente software all'interno del quale i libri di testo digitali e i contenuti digitali integrativi vengono aggregati e utilizzati*[39]. Possono essere differenti in funzione dei diversi dispositivi hardware di fruizione, ma dovrebbero comunque risultare aperte e interoperabili. Lo stesso MIUR dunque auspica la creazione di un framework software comune in cui editori, istituzioni scolastiche, docenti, coordinati dal Ministero[40], possano garantirne l'accesso aperto e comune, interoperabile ed espandibile.
I dispositivi hardware di fruizione[41] sono tutti quei dispositivi digitali, personali o collettivi, suscettibili di essere utilizzati come strumento per l'utilizzo di contenuti di apprendimento (computer desktop, notebook, netbook, tablet multimediali, e-reader, LIM, smartphone, videoproiettori, player MP3, ecc.). Poiché l'accesso ai dispositivi di fruizione nella transizione verso il digitale diviene necessario per l'apprendimento, il MIUR stesso sottolinea quanto sia fondamentale definire procedure di acquisto e gestione economicamente sostenibili da parte delle istituzioni scolastiche, che non deleghino l'acquisto agli studenti, creando così diseguaglianze e disparità.
Ma poiché anche in passato l'investimento massivo sugli strumenti/devices, come nel caso della LIM[42], non si è mostrato efficiente e garanzia concreta di accesso diffuso alle nuove tecnologie, per il momento nel PNSD si è suggerito il metodo del BYOD (Bring Your Own Device) con una specifica azione, #6 "Politiche attive per il BYOD". La scuola digitale propone, in collaborazione con le famiglie e gli enti locali, di aprirsi al cosiddetto BYOD, ossia a politiche per cui l'utilizzo di dispositivi elettronici personali durante le attività didattiche sia possibile ed efficientemente integrato. A dare impulso alla trasformazione degli ambienti per la fruizione della didattica digitale è anche l'azione #4 "Ambienti per la didattica digitale integrata" del PNSD che promuove l'investimento di una scuola digitale sostenibile che non pone al centro le tecnologie ma abilita i nuovi paradigmi educativi che studenti e docenti possono praticare insieme alle nuove tecnologie. Manca però ad oggi un quadro normativo che garantisca un equo accesso per tutti coloro che non possono permettersi l'acquisto dei devices e regolino la gestione comune degli strumenti, al fine di evitare forme di discriminazione, sottolineando ancor più le differenze dei contesti economici di provenienza e di scongiurare l'attivazione di dinamiche competitive ed escludenti tra studenti.
Permane inoltre una questione importante di privacy, per la quale si è in attesa di linee guida[43] che possano fornire standard e pratiche chiare, identificando i possibili usi misti dei dispositivi privati nella pluralità di attività scolastiche.
Per garantire un equo accesso alla fruizione dei contenuti digitali occorrono regole certe rispetto all' utilizzo più o meno gratuito e all'accesso dei contenuti digitali. Ad oggi risulta ancora ambigua l'interpretazione della norma in auge: l'art. 15 della Legge 133/08[44] con successive modifiche, al primo comma, stabilisce che "gli studenti accedono ai testi disponibili tramite internet, gratuitamente o dietro pagamento a seconda dei casi previsti dalla normativa vigente". Il comma 3 bis della stessa norma prevede che è responsabilità della scuola assicurare alle famiglie i contenuti digitali, che però sono a carico alle stesse famiglie, e il comma 3 ter afferma che la "scuola assicura la disponibilità dei supporti necessari alla fruizione dei contenuti digitali […] su richiesta delle famiglie e con oneri in carico alle stesse". Sembrerebbe dunque che la scuola debba garantire l'accesso ai contenuti digitali lasciando però gli oneri economici da esso derivanti in capo alle famiglie. A questo proposito, si vedrà successivamente come i fondi destinati all'acquisto dei libri di testo non coprono quasi mai anche le spese di acquisto dei supporti necessari alla fruizione dei contenuti digitali, ma le scuole possono eventualmente comprare loro stesse i dispositivi di fruizione accedendo, ad esempio, nel limite dei fondi del PON Scuola previsti anche nell'azione #4 del PNSD.

[39] Ivi, All. 1 D.M. del 27 settembre 2013, n.781.

[40] Nel D. M 781/2013 viene annunciato il tavolo tecnico per il software comune che allo stato attuale non risulta essere operativo

[41] In particolare i dispositivi di fruizione possono poi differenziarsi tra i dispositivi personali di fruizione (destinati ad essere usati dai singoli partecipanti al processo di apprendimento), come i tablet multimediali, e i dispositivi destinati alla fruizione collettiva, caratterizzati dai contenuti in situazioni di didattica frontale e collaborativa, come le LIM.

[42] Cfr. PNSD da pag. 12 e ss per approfondire dati e risorse investite per un ambiente scolastico digitale nell'ultimo decennio.

[43] Allo stato attuale è in vigore la Direttiva del Ministro del 15.3.2007, Linee di indirizzo ed indicazioni in materia di utilizzo di "telefoni cellulari" disciplina l'utilizzo di dispositivi personali durante le attività didattiche. Il PNSD con l'azione #6 dichiara che poiché "tali disposizioni hanno affrontato spesso in modo troppo drastico la questione, generalmente chiudendo ad ogni possibilità di uso misto, senza discriminare tra il fascio di attività potenzialmente svolte nell'ambiente scolastico, il MIUR, in collaborazione con AGID e il Garante per la Privacy, svilupperà apposite linee guida in aggiornamento delle attuali disposizioni, per promuovere il BYOD, con standard e pratiche chiare, identificando i possibili usi misti dei dispositivi privati nella pluralità di attività scolastiche, che vanno dalla compilazione del registro elettronico alla partecipazione alle attività progettuali tra studenti e docenti".

[44] http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2008-06-25&atto.codiceRedazionale=008G0135&currentPage=1

2.3.3 L'autoproduzione dei materiali didattici

La possibilità di elaborazione diretta da parte delle scuole secondarie del materiale didattico digitale è stata introdotta con l'art. 6 comma1 della L. 128/2013 al fine di "promuovere lo sviluppo della cultura digitale, di definire politiche di incentivo alla domanda di servizi digitali e di favorire 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"[45].

La procedura di elaborazione diretta affida dunque la supervisione ad un docente che garantisce, anche in collaborazione con altri colleghi, la qualità dell'opera sotto il profilo scientifico e didattico. La tematica dell'autoproduzione dei materiali didattici digitali è stata ripresa dal D.M. n. 781 del 2013 e con il PNSD viene annunciata la volontà di assicurare alle scuole delle linee guida con criteri certi per rendere attuative ed efficaci le risorse di apprendimento digitali.
Tale produzione scientifica, pur aprendo alla possibilità dell'avvio di buone pratiche[46] da parte di insegnanti particolarmente dotati di passione e capacità editoriali nell'elaborazione di testi alternativi, così come della autoproduzione collaborativa e partecipata da parte degli studenti dei materiali stessi, e producendo un considerevole abbattimento dei costi, necessita di linee guida per l'elaborazione dei testi e l'uniformità dei programmi didattici.
Nonostante quanto annunciato il 9 aprile 2014[47] e ribadito nell'azione #23 del PNSD, tali Linee Guida, la cui adozione era prevista per giugno 2016, non sono tuttavia state ancora approvate dal MIUR[48].

2.4 Le biblioteche scolastiche

Come si approfondirà di seguito, la procedura di accesso ai buoni per i libri di testo nonostante le numerose risorse messe in campo è macchinosa e non sempre garantisce un equo accesso ai libri di testo per tutti, per questo occorre accennare al ruolo fondamentale che giocherebbe un serio investimento sulle biblioteche scolastiche, che potrebbero garantire anche il prestito dei libri di testo o il comodato d'uso gratuito.

---

[45] La norma prevede che "nel termine di un triennio, a decorrere dall'anno scolastico 2014-2015, […]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 MIUR 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 PNSD del MIUR per l'azione Editoria Digitale Scolastica". Cfr. L 128/2013.

[46] A titolo esemplificativo si veda il progetto di Book in Progress: materiali didattici sostitutivi dei libri di testo, scritti dai docenti della rete nazionale per gli Istituti di primo e secondo grado. Cfr. http://www.bookinprogress.org/

[47] Cfr. CS 9.04.2014, in particolare relativamente a questo enunciato: "Le scuole potranno predisporre in proprio materiale didattico digitale da utilizzare al posto degli abituali libri di testo. Per poter supportare il loro lavoro entro la fine dell'anno scolastico in corso il MIUR predisporrà apposite linee guida. Nel corso del prossimo anno scolastico i contenuti prodotti dagli istituti saranno acquisiti dal MIUR che li renderà disponibili a tutte le scuole italiane, insegnanti e dirigenti saranno coinvolti per la prima volta in un'opera collettiva di elaborazione di strumenti per la didattica che avrà la scuola stessa come protagonista". Cfr. http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/cs090414bis

[48] Ad aprile 2016 è stato dato atto dei primi mesi di attuazione del PNSD e in merito all'autoproduzione dei contenuti didattici digitali è stata annunciata la data di giugno 2016 per l'approvazione. Cfr. http://www.slideshare.net/miursocial/i-primi-6-mesi-del-piano-nazionale-scuola-digitale

Naturalmente il valore di una biblioteca scolastica va ben oltre la fornitura dei libri di testo, e vale qui la pena richiamarlo come luogo di promozione della lettura, di stimolo culturale e all'apprendimento attivo, "luogo vivo di incontro tra interessi ed età diverse, fra carta e digitale, tra scuola e territorio, luogo per leggere, ma anche per discutere e per giocare"[49].

Gli obiettivi più generali di una biblioteca scolastica sono stati anche enunciati in un Manifesto[50] sulla biblioteca scolastica dell'IFLA e dell'UNESCO: sostenere e valorizzare gli obiettivi delineati nel progetto educativo e nel curricolo; sviluppare e sostenere nei bambini l'abitudine e il piacere di leggere, di apprendere e di utilizzare le biblioteche per tutta la vita; offrire opportunità per esperienze dirette di produzione e uso dell'informazione per la conoscenza, la comprensione, l'immaginazione e il divertimento; sostenere tutti gli studenti nell'acquisizione e nella messa in pratica delle proprie capacità di valutazione e uso dell'informazione, indipendentemente dalla forma, formato o mezzo, in particolare sensibilizzandoli alle diverse modalità di comunicazione nell'ambito della comunità; fornire l'accesso a risorse e opportunità locali, regionali, nazionali e globali che mettano in contatto coloro che apprendono con le diverse idee, esperienze e opinioni.

Nel PNSD il MIUR finanzia con 5 milioni di euro l'azione per le biblioteche digitali, un primo passo per un investimento nelle biblioteche scolastiche che "guarda alla biblioteca scolastica anche come luogo fisico - le risorse sono destinate anche alla creazione di spazi belli, vivaci e funzionali, e nel bando erano forniti anche gli esempi - e luogo in cui risorse informative tradizionali e digitali si incontrano e collaborano". Avere a disposizione una biblioteca scolastica diminuirebbe lo svantaggio di tutti quei bambini che a casa non hanno genitori che leggono e libri a disposizione, li renderebbe più competenti, migliorerebbe le capacità cognitive e di apprendimento, li renderebbe cittadini più consapevoli: ridurrebbe quindi i divari e la povertà educativa.
Rispetto alla possibilità di accesso alla lettura per le famiglie in povertà educativa il monitoraggio territoriale ha permesso la raccolta di un dato importante tra le famiglie intervistate tramite la rete dei Punti Luce. Le stesse famiglie che confermavano problemi nell'accesso ai buoni libro e dunque ai libri di testo, riportano anche una mancanza di possibilità di acquisto e fruizione dei libri di lettura.
Se da una parte risulta dunque importante sostenere uno snellimento dei costi e delle procedure concernenti l'accesso ai libri di testo, bisogna anche ricordare che spesso in queste famiglie gli unici libri che entrano in casa sono proprio quelli di testo. È per questo fondamentale ampliare le possibilità di lettura e di creazione di biblioteche, pubbliche come scolastiche, garantendo un equo accesso non solo al diritto allo studio ma anche alla cultura.

[49] Cfr. la definizione delle biblioteche scolastiche innovative di Gino Roncaglia, professore e consulente scientifico del MIUR nella azione 24 del PNSD. Cfr. http://www.istruzione.it/scuola_digitale/prog-biblioteche-scolastiche-innovative.shtml

[50] http://www.aib.it/aib/commiss/cnbse/manif.htm

Credits: Francesco Alesi per Save the Children

3. FONDI, TETTI DI SPESA E COSTI REALI

3. 1 Fondi nazionali e misure per il sostegno dell'acquisto dei libri di testo

La normativa e le relative misure finanziarie a sostegno della fornitura dei libri di testo prevedono che per le scuole secondarie vengano impegnati dei fondi atti a garantire la fornitura gratuita, totale o parziale, dei libri di testo a favore degli alunni meno abbienti[51]. Ogni anno il MIUR garantisce tali fondi tramite un piano di riparto regionale sulla base del quale vengono trasferiti i fondi alle regioni. Sono poi i comuni a garantire la gratuità, totale o parziale, dei libri di testo, sulla base della normativa regionale, che ha il compito di definire i criteri per la ripartizione delle risorse finanziarie nonché i requisiti di accesso al beneficio. Come si approfondirà di seguito non tutte le normative regionali prevedono un coinvolgimento diretto dei comuni e non sempre i criteri di accesso e l'effettiva erogazione sono garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.
Per l'anno scolastico 2016/2017 il piano di riparto regionale è stato approvato dal MIUR con il D. D. 587/2016[52] per una somma di 103 milioni di euro[53]. L'assegnazione dei fondi viene calcolata in base alla distribuzione degli studenti meno abbienti stimata sulla base della percentuale delle famiglie con reddito disponibile netto inferiore a 15.493,71 euro per regione[54]. Occorre segnalare sin da ora che le somme previste per le province autonome di Trento e Bolzano costituiscono economie per il bilancio dello Stato, perché tali province garantiscono in autonomia la gratuità dei libri di testo e non ricevono tali fondi[55].

Credits: Paolo Patruno per Save the Children

[51] Cfr. art. 27 della legge 448 del 1998 e successive modifiche.

[52] Cfr.http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/home?p_p_id=visualizzazione_news_miur&p_p_lifecycle=0&_visualizzazione_news_miur_d-49520-p=5

[53] Con il D.L. n.95 del 6 luglio 2012 è stata autorizzata la spesa di 103 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013. Pertanto la stessa somma era stata ripartita precedentemente anche per l'a. s. 2015/2016 oggetto del presente monitoraggio. Cfr. il decreto 595 del 24.06.2015 http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/07/14/15A05317/sg

[54] In particolare le somme assegnate per gli alunni delle scuole dell'obbligo ammontano a 77 milioni e 250mila euro, mentre quelle per gli alunni della scuola secondaria superiore oltre l'obbligo (ultimi 3 anni) a 25 milioni e 750mila euro.

[55] Ex art. 2 comma 109 della legge 23 dicembre 2009, n.191 viene sancito il venir meno di ogni erogazione a carico del bilancio dello Stato in favore delle Province Autonome di Trento e Bolzano.

ALTRI FONDI E MISURE NAZIONALI DISPONIBILI PER I LIBRI DI TESTO E MATERIALE SCOLASTICO

Tra i fondi che potrebbero attivarsi per garantire la fornitura dei libri di testo per gli alunni meno abbienti segnaliamo che la Legge di stabilità 2016 ha istituito, per il triennio 2016-2018, un nuovo Fondo nello stato di previsione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, finalizzato a sostenere le spese per l'acquisto di libri di testo e di altri materiali didattici, anche digitali. Il Fondo ha una dotazione di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio 2016-2018[56].
A sostenere le spese dei libri di testo e del materiale scolastico è anche il Fondo FEAD[57], il quale destina 150 milioni specificamente al contrasto della deprivazione materiale di bambini e ragazzi, fornendo il materiale scolastico necessario, tra cui libri di testo per la scuola secondaria, zaini, cancelleria, vestiario per attività sportive, a studenti della scuola primaria e secondaria appartenenti a nuclei familiari in condizione di grave disagio economico beneficiari del SIA (Sostegno all'Inclusione Attiva) o in situazione equivalente[58].
Le scuole inoltre possono accedere ai fondi previsti dal PON "Per la Scuola" 2014-2020" per gli strumenti di fruizione digitale sia individuale che collettiva[59]. Il PON scuola infatti prevede uno stanziamento di 140 milioni di euro per gli ambienti digitali[60] incardinato nell'obiettivo 10.8 per la "diffusione della società della conoscenza nel mondo della scuola e della formazione e adozione di approcci didattici innovativi" attraverso l'azione specifica 10.8.1 per "interventi infrastrutturali per l'innovazione tecnologica, laboratori di settore e per l'apprendimento delle competenze chiave". Questa azione vuole investire "su una visione sostenibile di scuola digitale, che non si limiti a posizionare tecnologie al centro degli spazi, ma che invece abiliti i nuovi paradigmi educativi che, insieme alle tecnologie, docenti e studenti possono sviluppare e praticare. In particolare si investe in spazi alternativi per l'apprendimento, laboratori mobili e nella realizzazione di aule "Aumentate" dalla tecnologia".

3. 2 Il limite dei tetti di spesa

Al fine di contenere i costi di acquisto dei libri di testo, che molto possono incidere sul bilancio delle famiglie meno abbienti (soprattutto in presenza di più figli in età scolare), il MIUR ha previsto dei tetti di spesa entro cui i docenti sono tenuti a mantenere il costo dell'intera dotazione libraria. Tutti gli eventuali sforamenti degli importi relativi al tetto di spesa devono essere propriamente motivati dal collegio docenti[61] e approvati dal consiglio di istituto, e comunque sempre contenuti entro il limite massimo del 10% della previsione ministeriale. Il D. M. 43 del 2013 aveva stabilito per l' a.s. 2012/2013 , in particolare per la scuola secondaria di primo grado dei tetti di spesa di 294 euro per la 1ª classe, 117 euro per la 2ª e 132 euro per la 3ª .

[56] Le modalità applicative, incluse le modalità di individuazione dei destinatari del contributo, sulla base dell'ISEE devono essere definite con un decreto ministeriale che doveva essere emanato entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, e che allo stato attuale non è stato emanato. Si tratta di risorse che si aggiungono a quelle previste nello stato di previsione del Ministero dell'interno (cap. 7243, 103 milioni di euro per il 2016), destinate alla fornitura gratuita dei libri di testo nella scuola dell'obbligo e al comodato nella scuola superiore. Cfr. L. 208/2015 comma 1 n. 258 http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/12/30/15G00222/sg

[57] Programma Operativo I FEAD 2014-2020 dispone complessivamente di 670 milioni di euro. Cfr. http://europalavoro.lavoro.gov.it/EuropaLavoro/Varie/po-fead/ in "documentazione di riferimento".

[58] Le Linee Guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, pag. 15. http://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/Linee_guida_SIA.pdf

[59] Ciascuna istituzione scolastica può presentare un progetto che a seconda delle sue dimensioni può prevedere un massimo di 20.000 o 24.000 euro.

[60] Cfr. http://schoolkit.istruzione.it/pnsd/azione-4-ambienti-la-didattica-digitale-integrata/

[61] La delibera del collegio dei docenti relativa all'adozione della dotazione libraria è soggetta, limitatamente alla verifica del rispetto del tetto di spesa, al controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, ai sensi dell'art. 11 del decreto legislativo n. 123/2011.

Tali tetti di spesa non sono stati più aggiornati dal MIUR che anche per l'a. s. 2016/2017[62] ribadisce quanto stabilito per gli anni scolastici precedenti, ossia che i limiti dei tetti restano invariati, ma possono essere ridotti ulteriormente del 10 per cento del tetto previsto dal DM 43/12, eventualmente rivalutato per l'effetto inflattivo, solo se i libri di testo sono nella versione cartacea e digitale accompagnata da contenuti digitali integrativi e tutti i testi sono stati adottati per la prima volta a partire dall'a. s. 2014/2015; gli stessi tetti di spesa sono ridotti del 30 per cento se realizzati nella versione digitale e adottati per la prima volta dall' a. s. 2014/2015.

Oltre a rilevare la mancanza di aggiornamento dei tetti dall' a. s. 2012/2013, occorre sottolineare che la dotazione libraria che rientra nei limite dei tetti è relativa solo ai libri di testo obbligatori, mentre i libri consigliati in quanto facoltativi non concorrono alla determinazione del prezzo massimo. Dall'a. s. 2014/2015 possono essere indicati come testi consigliati solo monografie o testi di approfondimento, con il tentativo di evitare che l'inserimento dei libri di approfondimento in quelli consigliati diventi un facile escamotage per aggirare il limite dei tetti.

3.3 Analisi dati sull'alto costo della spesa dei libri in correlazione con i dati di povertà delle famiglie

3.3.1 Quanto costano i libri di testo adottati quest'anno dalle scuole italiane?

Grazie al database MIUR[63] in cui tutte le scuole italiane hanno l'obbligo, a partire da quest'anno, di inserire i libri adottati per l'a. s. 2016/2017 - con titoli e prezzi di copertina, sia libri obbligatori che facoltativi (spesso libri necessari agli alunni per riuscire a seguire il programma) - è stato possibile elaborare per ciascuna provincia dei comuni presi in esame nel nostro monitoraggio i costi effettivi della dotazione di testi scolastici che gli studenti devono acquistare in questi mesi. È stato così calcolato per la prima classe della secondaria di I grado il costo minimo[64], medio e massimo dei libri obbligatori e dei libri sia obbligatori che facoltativi per avere un'idea di quanto realmente le famiglie devono spendere.

[62] Cfr. www.istruzione.it/allegati/2016/prot3503_16.pdf ove il MIUR con la nota 3690/15 rimanda alle istruzioni impartite nella nota n. 2581 del 9 aprile 2014.

[63] L'Associazione Italiana Editori ha stipulato nel 2009 un Protocollo di intesa con il MIUR, attraverso il quale entrambe le parti si sono impegnate a collaborare per gestire le adozioni dei libri scolastici e la rilevazione dei dati connessi con le adozioni dei libri di testo delle scuole ed istituti di istruzione primaria e secondaria. Cfr. http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/dg_efid/libri_testo.

[64] Come emerge da successiva tabella il costo minimo così basso è possibile perché tiene conto di tutte quelle classi o scuole che riducono al minimo l'acquisto da parte delle famiglie dei libri di testo.

Costi dei libri adottati in prima media per l'a. s. 2016/2017

Province analizzate	Solo testi obbligatori			Testi obbligatori + facoltativi		
Spesa	spesa min	massima	MEDIA	spesa min	massima	MEDIA
Torino	€ 92,60	€ 364,15	€ 268,94	€ 179,8	€ 535,5	€ 276,0131
Aosta	€ 40,85	€ 365,10	€ 269,97	€ 237,25	€ 365,1	€ 282,0657
Milano	€ 65,60	€ 385,60	€ 271,96	€ 65,6	€ 397,56	€ 277,9492
Trento	€ 18,00	€ 357,30	€ 120,03	€ 11,5	€ 357,3	€ 124,248
Venezia	€ 206,05	€ 345,55	€ 277,99	€ 206,05	€ 397,6	€ 282,5238
Trieste	€ 22,30	€ 324,20	€ 269,23	€ 22,3	€ 324,2	€ 271,8994
Genova	€ 105,86	€ 329,15	€ 274,79	€ 105,86	€ 334,35	€ 277,9086
Bologna	€ 203,70	€ 323,40	€ 278,19	€ 231,3	€ 502,2	€ 283,4685
Firenze	€ 162,45	€ 339,60	€ 282,55	€ 162,45	€ 490,89	€ 288,7664
Perugia	€ 129,35	€ 324,35	€ 280,14	€ 214,25	€ 476,8	€ 291,1394
Ancona	€ 178,65	€ 431,95	€ 281,83	€ 178,65	€ 516,65	€ 288,3273
Roma	€ 13,70	€ 351,90	€ 273,07	€ 14,8	€ 453,35	€ 278,8344
L'Aquila	€ 165,12	€ 312,90	€ 269,16	€ 172,82	€ 318,37	€ 277,512
Napoli	€ 16,15	€ 367,24	€ 265,12	€ 16,15	€ 399,2	€ 289,1348
Bari	€ 131,24	€ 451,65	€ 277,33	€ 131,24	€ 451,65	€ 292,7773
Brindisi	€ 149,05	€ 311,60	€ 270,97	€ 149,05	€ 412,45	€ 284,737
Campobasso	€ 248,65	€ 338,15	€ 285,26	€ 253,2	€ 452,66	€ 304,65
Potenza	€ 242,95	€ 324,45	€ 286,82	€ 242,95	€ 428,5	€ 300,265
Reggio Calabria	€ 18,30	€ 365,35	€ 275,98	€ 18,3	€ 374,55	€ 291,5236
Cosenza	€ 23,50	€ 358,05	€ 273,49	€ 23,5	€ 369,15	€ 286,0959
Catanzaro	€ 37,00	€ 326,85	€ 274,76	€ 37	€ 515,65	€ 288,8779
Palermo	€ 17,90	€ 573,70	€ 277,83	€ 25,6	€ 573,7	€ 292,1136
Catania	€ 37,40	€ 459,00	€ 276,75	€ 37,4	€ 546,55	€ 295,0422
Sassari	€ 87,25	€ 357,00	€ 277,30	€ 87,25	€ 479,84	€ 291,7165

Nel 2015, in Italia, il 9,3% delle famiglie con almeno un figlio minore, quasi 1 famiglia su 10, ha avuto un livello di consumi al di sotto della soglia di povertà assoluta.
Questo vuol dire che gli scolari di queste famiglie non sono riusciti, se non a costo di enormi sacrifici, ad arrivare in classe con i libri scolastici necessari. Per comprenderlo basta infatti confrontare i costi medi dei testi scolastici riportati in tabella con le soglie di consumo minime calcolate dall'Istat[65], soglie al di sotto delle quali il nucleo familiare è considerato in povertà assoluta. Se prendiamo in considerazione una famiglia in condizioni economiche di forte deprivazione, per esempio con un genitore e 1 figlio undicenne che vive a Catanzaro, e che arriva con difficoltà (quando ci riesce) a spendere 858 euro mensili per i beni e i servizi essenziali, appare evidente che spendere 275 euro circa a settembre solo per l'acquisto dei libri di testo per il figlio è praticamente impossibile. Analogamente una famiglia in situazione di povertà con due genitori e due figli in età scolare a Torino, che per i beni e i servizi essenziali deve spendere almeno 1.723 euro mensili (soglia della povertà assoluta), molto difficilmente riuscirà a recuperare ulteriori 500 euro circa a settembre per l'acquisto dei libri scolastici per entrambi i figli.

[65] Si veda Report Istat "La povertà in Italia 2015", pag. 6, uscito il 14 luglio 2016 (http://www.istat.it/it/files/2016/07/La-povertà-in-Italia_2015.pdf?title=La+povertà+in+Italia+-+14%2Flug%2F2016+-+Testo+integrale+e+nota+metodologica.pdf).

Se si mettono in relazione queste due simulazioni con i dati del monitoraggio di seguito illustrati, in particolare rispetto agli estremi ritardi nel trasferimento dei sussidi e alla mancata copertura del costo totale dei libri, è evidente che in questo momento storico lo Stato e le sue propagazioni territoriali non riescono a garantire a scuola pari condizioni di partenza per tutti e un equo accesso al diritto all'istruzione, come richiesto invece dall'art. 3 della nostra Costituzione.
Ma c'è anche dell'altro. Guardando alla Tabella, risalta che, mentre i valori medi sono molto simili in tutte le province prese in esame e anche quando si aggiunge il costo dei libri facoltativi, rimangono sempre entro il tetto di spesa fissato dal MIUR, molte delle scuole esaminate, che invece rientrano nei valori massimi della tabella, non rispettano i suddetti limiti, superandoli anche di 100-200 euro. Se si pensa che, secondo le stime di Federconsumatori[66], una famiglia deve spendere circa 1000 euro a figlio per libri, vocabolari e corredo scolastico (zaini, astucci, diario, cancelleria, ecc) nel ciclo secondario, in particolare al primo anno di medie e liceo, la scelta di adottare libri di testo il cui costo complessivo supera i tetti di spesa del MIUR appare quanto mai miope e irresponsabile.

ADOZIONE DEI LIBRI DI TESTO NELLE SCUOLE

"L'adozione dei libri di testo rappresenta una delle fondamentali espressioni della libertà di insegnamento e dell'autonomia didattica"[67]. In effetti l'adozione dei libri di testo può contribuire alla caratterizzazione dell'offerta formativa e all'avvio di processi di innovazione, e sotto questo aspetto gli insegnanti possono esercitare un ruolo fondamentale nello sviluppo e nel miglioramento stesso delle politiche afferenti all'accesso ai libri di testo. D'altra parte tale esercizio dell'autonomia nella scelta degli strumenti didattici si deve contemperare con l'esigenza dell'attuazione del diritto allo studio per tutti e si deve prevedere necessariamente un bilanciamento tra gli interessi della libertà di insegnamento e quelli del diritto allo studio, soprattutto in età dell'obbligo scolastico, attraverso un contenimento dei costi e il rispetto dei tetti di spesa in modo da favorire tutti gli studenti, a prescindere dall'estrazione sociale.
La procedura di adozione dei libri di testo[68] prevede una fase di consultazione e una di adozione.
Nella fase di consultazione le proposte per l'adozione dei libri di testo vengono fatte dai consigli di classe, in seno ai quali docenti e rappresentanti di genitori, e di studenti nel caso delle scuole superiori, operano un'analisi preliminare sia dei testi già in uso che delle nuove proposte editoriali[69].
La lista dei libri di testo viene poi presentata al collegio docenti, che la adotta con delibera, come previsto dall' art. 7 del Decreto legislativo n. 297 del 16 aprile 1994. Tra i criteri cardine[70] della scelta, adozione e utilizzazione delle metodologie e degli strumenti didattici, tra cui i libri di testo, vi sono la coerenza con il Piano dell'Offerta Formativa, con l'ordinamento scolastico e con il limite di spesa stabilito per ciascuna classe di corso, nonché la trasparenza e tempestività[71].
Ai dirigenti scolastici è attribuito poi il compito di vigilare sul rispetto dei vincoli di legge, tra cui il rispetto del tetto di spesa, assicurando in ogni caso che le scelte siano espressione della libertà di insegnamento e dell'autonomia professionale dei docenti.
Rispetto alle tempistiche, le adozioni dei testi scolastici vengono deliberate dai collegi dei docenti nella seconda decade di maggio e vengono comunicate entro la prima metà di giugno circa, più precisamente per l'a. s. 2016/2017 entro il 9 giugno, all'Associazione Italiana Editori[72] che le pubblica online e rende disponibili gli elenchi per la consultazione.

---

[66] Cfr. le stime pubblicate nel 2015 http://www.federconsumatori.it/Showdoc.asp?nid=20150803101957

[67] Cfr. MIUR, Circolare Ministeriale n. 38/2004.

[68] Si vedano i rimandi normativi a piè di pagina, consultabili alla pagina http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/libri

[69] Come previsto da ultimo anche nella nota MIUR 3503 del marzo 2016, i docenti nella fase di valutazione e consultazione possono incontrare i promotori editoriali, accreditati dall'Associazione nazionale agenti rappresentanti promotori editoriali o dalle case editrici, valutando le proposte editoriali, consultando i cataloghi e le copie saggio dei testi da adottare per l'anno scolastico successivo. Si ricorda, inoltre, il divieto di commercio dei libri di testo di cui all'art. 157 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297. Nella nota MIUR n. 2581/2014 viene specificato che eventuali attribuzioni gratuite in qualunque forma a favore dei docenti o delle istituzione scolastica non dovranno in alcun modo condizionare il giudizio valutativo da parte del collegio docenti nella fase di assunzione della delibera adozionale.

[70] Per maggiori approfondimenti vedere quanto esplicitato dal MIUR rispetto ai requisiti qualitativi di cui il collegio docenti deve tenere conto nell'operazione di adozione dei libri di testo. Tra questi vi sono quelli relativi allo sviluppo di contenuti fondamentali delle singole discipline, l'interdisciplinarietà, coerenza e comprensibilità del linguaggio. Cfr. http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/libri

[71] Come previsto dall'articolo 4 del Regolamento sull'autonomia scolastica D.P.R. 275/1999.

[72] Dal 4 aprile 2008 è in linea il servizio di consultazione dei libri di testo della scuola primaria e secondaria, di I° e II° grado sul sito dell'AIE-Associazione Italiana Editori - e in data 24 giugno 2014 è stato siglato un protocollo di intesa tra il MIUR e AIE finalizzato, tra l'altro, alla rilevazione dei dati connessi con le adozioni dei libri di testo da parte delle istituzioni scolastiche.

3.3.2 Qual è l'impatto dell'acquisto dei libri di testo sull'economia familiare?

"Sono numerose le famiglie che non riescono a provvedere all'acquisto dei libri, in quanto pur essendo ritenuta una spesa indispensabile viene solitamente procrastinata per dare priorità ad esigenze altrettanto necessarie quali: spese mediche, acquisto generi alimentari, vestiario, cancelleria ed articoli scolastici".
Questa affermazione forte conduce a un approfondimento sulla gravità delle disparità sociali di accesso e tutela del diritto allo studio in Italia, soprattutto se si pensa che a rilasciarla è stata l'amministrazione di un comune, in questo caso di Scalea. Il tema, reale e crudo, dell'impatto della spesa per l'acquisto dei libri di testo nelle famiglie più povere si accompagna con la necessità da parte dei genitori di dover spesso fare delle rinunce e scelte gravose.
Sostenere le spese per i libri di testo, senza un sistema strutturato che permetta l'accesso ai libri di testo in modo fruibile e veloce per tutti gli studenti, vuol dire, per molte famiglie, dover rinunciare ad altri investimenti per i propri figli e per la famiglia stessa.

TESTIMONIANZE DAL TERRITORIO

Una mamma dice di aver rinunciato all'acquisto di farmaci: bende oculari post operatorie troppo care (Gioiosa Ionica).

Un papà ha dovuto fare lavori extra come andare a raccogliere pomodori a Salerno per pagare i libri del figlio (Gioiosa Ionica).

Una mamma dice che da tre anni (da quando la figlia va alle medie) non compra un paio di scarpe nuove per sé (Milano).

Alcune famiglie, soprattutto all'inizio dell'anno scolastico, dichiarano di rinunciare all'acquisto di alcuni beni alimentari quali carne e pesce; anche nella scelta di quelli acquistati si cerca di individuare la fascia di prezzo più bassa (Scalea).
In alcune città come Catania, Scalea, Milano, Brindisi, Gioiosa Ionica e Napoli il ritardo delle tempistiche di rimborso si fa sentire sulle spalle delle famiglie. Quando le famiglie non possono permettersi di anticipare l'acquisto dei libri, i ragazzi sono costretti a studiare su vecchie edizioni (di fratelli o presi in prestito) con conseguenti difficoltà di individuazione esatta degli argomenti e nella numerazione delle pagine per gli esercizi.

Un operatore intervistato ha riferito le difficoltà in particolare di una famiglia con 4 figli minori di cui tre frequentanti la secondaria di primo e secondo grado. Poiché il padre lavora come manovale e la madre come collaboratrice domestica, entrambi in nero e sottopagati, in totale riescono a guadagnare poco più di 1.000 euro al mese. Un giorno, in novembre, le due figlie maggiori chiedono all'operatore di parlargli perché non sanno quali libri acquistare. In pratica, il padre era andato con loro in libreria e aveva scoperto che per acquistare i testi per i figli bastava appena l'intero reddito mensile. Dunque aveva chiesto ai figli di scegliere "i più importanti e urgenti", in modo che con 300 euro al mese ne avrebbe acquistato un po' per volta, poiché il rimborso del comune arriva dopo parecchi mesi e lui non poteva restare senza un centesimo spendendo tutto per i testi scolastici. Le ragazze chiedono allora consiglio all'operatore: "quali scegliamo?". Difficile rispondere. (Scalea).

Credits: Save the Children

Credits: Giuseppe Chiantera per Save the Children

4. IL SISTEMA DEI SUSSIDI STATALI PER I LIBRI FUNZIONA PER TUTTI?

4.1 Analisi dati risultanti dal monitoraggio locale sui fondi destinati ai libri di testo

Il monitoraggio sull'accesso ai libri di testo per tutti, relativo all'anno scolastico 2015/2016, si è concentrato sull'analisi delle procedure e tempistiche del passaggio delle risorse economiche dal MIUR alle regioni (e ove previsto ai comuni), sui requisiti di accesso al bonus e sulle sue diverse tipologie, nonché più in generale sulle principali problematiche rilevate e sulle strategie attivate dal territorio. Il processo di accesso ai buoni libro è macchinoso e le evidenti differenze regionali fanno emergere una forte difficoltà per le famiglie meno abbienti di vedere garantita un'equa tutela del diritto allo studio.

4.1.1 Le procedure e i passaggi dei fondi per i libri di testo tra MIUR, regione e comuni

L'analisi ha riportato una disparità a livello nazionale delle procedure concernenti la fruizione dei fondi per la fornitura gratuita, totale o parziale, dei libri di testo a favore degli alunni meno abbienti delle scuole secondarie di primo grado. Come analizzato nei precedenti capitoli, i fondi per la fornitura dei libri di testo vengono ripartiti alle regioni con decreto MIUR di fine giugno e successivamente le regioni ripartiscono a loro volta tali fondi ai comuni oppure direttamente alle famiglie richiedenti, coinvolgendo, dove più e dove meno, le scuole. Sono 4 (la Valle d'Aosta, le province autonome di Trento e Bolzano, Lombardia, Friuli - Venezia Giulia) su 20 le regioni che prevedono un accentramento delle competenze in materia a livello regionale, senza alcun coinvolgimento delle amministrazioni comunali.
Le restanti regioni, invece, ripartiscono i fondi tra i comuni, i quali sono incaricati di istruire le domande ed erogare i contributi alle famiglie. Nella procedura di accesso ai buoni libri 10 regioni su 20 prevedono in modo esplicito il coinvolgimento delle scuole: se la Valle d'Aosta, le province autonome di Trento e Bolzano e il Friuli Venezia Giulia, prevedono che le scuole ricevano direttamente i fondi per l'acquisto dei libri da dare gratuitamente in comodato d'uso, in Puglia le istituzioni scolastiche ricevono le quote individuali corrispondenti al numero degli alunni aventi diritto, mentre Umbria, Sicilia, Emilia - Romagna, Campania, Calabria e Liguria coinvolgono le scuole nella gestione e raccolta delle istanze. Nei restanti casi gli istituti scolastici mantengono comunque un ruolo importante di divulgazione delle informazioni della possibilità di accesso al buono per le famiglie meno abbienti.

4.1.2 Tipologia, criteri di accesso e quantum del bonus

Per garantire l'accesso ai libri di testo per tutti, le regioni e i comuni rendono disponibili i fondi statali con diverse modalità: comodato d'uso gratuito, dote o pacchetto scuola, buono libri o rimborso delle spese.
Tra le regioni più efficienti che riescono a tutelare il diritto allo studio, la Valle d'Aosta[73], le province autonome di Trento[74] e Bolzano[75] e il Friuli-Venezia Giulia[76] garantiscono il comodato d'uso gratuito a tutti gli studenti frequentanti le scuole dell'obbligo, a prescindere dalla loro condizione economica. Il Friuli-Venezia Giulia, oltre al comodato d'uso gratuito prevede anche che i comuni "possano intervenire per la fornitura di libri di testo e di altri strumenti didattici individuali, da assegnare in comodato agli alunni delle scuole dell'obbligo,

[73] Tutti gli studenti delle scuole secondarie, statali e paritarie, residenti in Valle d'Aosta ricevono i libri gratuitamente in comodato d'uso senza limite di soglie ISEE. Cfr. L. R. n. 40 del 1975 http://www.consiglio.regione.vda.it/app/leggieregolamenti/dettaglio?tipo=L&numero_legge=40%2F75&versione=V%20).

[74] Come previsto dalla L .P. 5/2006, d. P. P. 5/11/07 n. 24-104 e per l'a. s. 2015/2016 con delibera della Giunta Provinciale n. 504 del 4.4.2014 viene garantita la fornitura di libri di testo in comodato d'uso gratuito a tutti gli studenti della scuola secondaria di primo grado e nel biennio del secondo ciclo di istruzione iscritti nelle scuole della provincia.

[75] Come previsto dalla L. P. 7/1974, i libri di testo vengono assegnati gratuitamente in comodato d'uso a tutti gli alunni della scuola dell'obbligo. Per gli alunni delle scuole secondarie dal terzo anno in poi sono previsti dei buoni libro per le spese di acquisto dei libri di testo e materiale didattico pari a 150,00 euro.

[76] Come ribadito per l'a. s. 2015/2016 Decreto 575 del 20/3/2015 la regione Friuli - Venezia Giulia prevede un co-finanziamento alle scuole affinché garantiscano a tutti gli studenti della secondaria di 1° grado e i primi 2 anni della secondaria di 2° grado, i libri di testo in comodato gratuito.

ovvero concessione di sussidi in denaro per l'acquisto dei medesimi"[77]. Il comune di Trieste ad esempio per l'a. s. 2015/2016, ha erogato agli alunni con ISEE inferiore a 10.633 delle scuole secondarie di primo grado un contributo fisso di 180 euro per la prima classe, 110 euro per la seconda e 100 euro per la terza.
La maggior parte delle regioni, invece, prevede un rimborso spese documentate ex post che sottende l'anticipo da parte delle famiglie della spesa, spesso ingente, incidendo fortemente sull'economia familiare che come approfondiremo di seguito viene sistematicamente aggravata dalla problematica diffusa dei ritardi.
Perseguono la modalità del rimborso le regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia - Romagna, Liguria, Marche, Molise, Piemonte[78], Sardegna, Sicilia, Veneto e Umbria.
Essendo un rimborso spese, tranne nei casi in cui le amministrazioni intervistate hanno calcolato una media o riferito la somma minima e massima del contributo, non è stato possibile indicare l'ammontare del bonus erogato e la percentuale di copertura della spesa. Come si vedrà nella tabella, i rimborsi possono variare di molto: dal rimborso di meno del 50% della spesa sostenuta (comune di Catanzaro) al 100% (Basilicata e Veneto, per la fascia ISEE prioritaria); fino al 100% ma entro i tetti MIUR, di cui si è parlato in precedenza, nel caso dell'Abruzzo, del Lazio, del Molise, delle Marche, dell'Emilia Romagna o entro un massimale stabilito (Perugia).
La Liguria, ad esempio, limita la percentuale di rimborso (tra il 40 e il 55% a seconda dell'ISEE) ma eroga contributi generosi, fino a un massimo di 800 euro, perché il rimborso copre anche vocabolari e atlanti.
Vi sono poi regioni o comuni che rimborsano le spese a posteriori ma stabiliscono un contributo fisso: Napoli ad esempio stabilisce 132 euro per la prima classe, 59 euro per la seconda e 66 euro per la terza. Nel caso della Lombardia, il contributo è garantito nella fase di acquisto dei libri e del materiale scolastico, ma è fisso e stabilito su quattro fasce ISEE per un minimo di 90 e un massimo di 120 euro per la secondaria di 1° grado.
Anche il Comune di Roma concede un buono libro digitale da spendere nelle librerie convenzionate con importi fissi di 130 euro per la prima classe, 60 euro per la seconda e 70 euro per la terza[79]. Si segnala infine che la Sicilia prevede un ulteriore contributo fisso per tutti gli studenti delle scuole medie inferiori per l'acquisto di libri di testo ex. L. R. n. 68 del 07/05/1976, per un importo unitario di 61,97 euro per la prima classe e di 41,32 euro per la seconda e terza classe.
In alcune regioni, come la Toscana e la Lombardia, il contributo per la fornitura dei libri di testo rientra in un aiuto più ampio, chiamato "pacchetto scuola" (Toscana) e "dote- scuola" (Lombardia) in cui confluiscono i fondi per la fornitura dei libri di testo, che però acquisisce specifiche differenze.
Nel caso della Toscana è prevista un'unica provvidenza economica per rimborsare le spese necessarie per la frequenza scolastica, dai libri ad altro materiale didattico e servizi, per gli studenti meno abbienti frequentanti ogni ciclo di istruzione. Il comune di Firenze ad esempio, per l'a. s. 2015/2016, per la classe 1ª della secondaria di primo grado prevede di erogare un importo che va da un minimo di 147 euro a un massimo di 210 euro; per le 2° e 3° da un minimo di 105 euro a un massimo di 150 euro. Il comune stabilisce una graduatoria in base all'ISEE. Si segnala inoltre che la regione Toscana prevede negli indirizzi regionali per il diritto allo studio la possibilità di attivazione di buone pratiche di comodato gratuito dei libri di testo scolastici e/o dei dispositivi per la lettura di materiali didattici digitali.
La Lombardia prevede invece una componente "contributo per l'acquisto di libri di testo e dotazioni tecnologiche e strumenti per la didattica" all'interno della dote-scuola che viene erogata ai beneficiari ex ante.

[77] Così come previsto dalla L. R. 10/1988 art 28.

[78] Vengono qui tracciati i fondi statali per la fornitura gratuita e semigratuita dei libri di testo previsti dall'art. 27 della 448/98. La regione Piemonte prevede diversi altri assegni di studio integrativi tra cui un assegno per la spesa dei libri di testo obbligatori, attività integrative previste dai piani dell'offerta formativa e trasporti per gli alunni con ISEE 26.000, che esula dal presente monitoraggio.

[79] Nel comune di Roma, per l'anno scolastico 2015/2016 è stato siglato un protocollo di intesa tra Roma Capitale e le organizzazioni dei commercianti librai per contrastare il caro scuola grazie al quale le famiglie hanno potuto ritirare le cedole librarie e i buoni libro direttamente presso gli istituti scolastici. Cfr. www.comune.roma.it/dipscuola. Per maggiori informazioni sul protocollo si veda la bozza resa disponibile sin dal 15 agosto 2015 sul sito istituzionale cfr. http://www.confcommercioroma.it/files-istituzionali/814-avviso-per-librerie-e-cartolibrerie-ecco-come-aderire-alla-campagna-libri-di-testo-anno-scolastico-2015-2016.html

Come visto il contributo è fisso e poco sostanzioso, ma copre anche l'acquisto di vocabolari, libri di narrativa, dotazioni tecnologiche, strumenti per il disegno, strumenti musicali.
A prevedere un sistema misto e teoricamente composito è poi la regione Puglia, che invita le istituzioni scolastiche ad attivare in via principale il comodato d'uso gratuito per gli studenti che ne fanno richiesta (con ISEE inferiore a 10.633) frequentanti la scuola dell'obbligo, in modo tale da garantire sin dall'inizio dell'anno un numero di libri più alto di quello che potrebbero acquistare con il bonus individuale. Nel caso in cui, per ragioni organizzative, il servizio di comodato non dovesse risultare attuabile, le istituzioni scolastiche possono procedere al rilascio di buoni libro e, solo in via del tutto residuale ed eccezionale, al rimborso della spesa sostenuta per l'acquisto. Nel caso del comune di Brindisi, l'amministrazione ha sottolineato nel questionario che le famiglie non riescono con il contributo a coprire le spese dei libri di testo, considerando che il valore medio del bonus per l'a. s. 2015/2016 ammonta a 121,82 euro. Il comune di Bari, invece, riferisce di essere riuscito ad attivare il comodato d'uso negli ultimi tre anni per un numero complessivo di 27 scuole secondarie di primo e secondo grado e 19 istituti comprensivi cui si sommano altre scuole fuori dal comune ma frequentate da residenti del comune di Bari (nello specifico 19 scuole di 1° grado e 2° grado e 6 istituti comprensivi). Tramite il monitoraggio territoriale, possiamo confermare che le famiglie intervistate a Bari erano a conoscenza del fatto che alcune scuole attivano il comodato d'uso gratuito, ma hanno riportato delle problematiche relative ai ritardi, perché "i libri non sono disponibili prima di novembre, mentre in altri casi sono disponibili un massimo di cinque testi per alunno o solo il 50% dei libri necessari".
In conclusione, il sistema dei c.d. buoni libro non garantisce quasi mai una copertura delle spese effettuate dalle famiglie, sia per una ripartizione dei fondi che non considera la reale richiesta da parte delle famiglie, sia per le numerose restrizioni che vengono poste. Come abbiamo visto, sono poche le regioni o i comuni che riescono a coprire il 100% della spesa documentata dalle famiglie.
A partire dai dati raccolti dal questionario istituzionale, solo i comuni di Venezia e di Potenza riferiscono di coprire la totalità delle spese effettivamente sostenute dall'utente, mentre i comuni dell'Aquila e di Scalea riferiscono di rimborsare il 100% delle spese documentate ma nel limite dei tetti. A tal proposito, il monitoraggio territoriale ha sottolineato una difficoltà da parte delle famiglie intervistate a Scalea che lamentano una copertura delle spese da parte del bonus solo del 50-60% della spesa effettiva.
Sono poi solo 9[80] gli enti locali o regionali che nel regolare la fornitura gratuita o semigratuita dei libri di testo prevedono una percentuale di copertura delle spese ex ante o fanno un monitoraggio per quantificare la quota di spesa per libri di testo che il bonus è riuscito a coprire.
Tale monitoraggio garantirebbe non solo una rimodulazione del quantitativo di bonus che viene erogato ma potrebbe anche favorire un ripensamento delle politiche distributive dei fondi, a partire dall'ampliamento dei criteri di accesso. Come si potrà ben vedere dalla tabella a fine paragrafo, ad esclusione delle regioni che prevedono il comodato d'uso gratuito, la maggioranza delle restanti regioni prevede un tetto ISEE di 10.633, e solo 6 regioni ampliano la platea, accogliendo così un maggior numero di famiglie bisognose.
In ordine crescente ricordiamo la Sardegna (ISEE < 14.650), la Toscana (ISEE <15.000), l'Abruzzo (ISEE <15.493) e la Liguria, che per l'a. s. 2015/2016 ha previsto un tetto di 30.000 ISEE, con priorità assoluta per le famiglie con ISEE <15.000 e con abbattimenti della soglia reddituale per famiglie numerose o con handicap [81].
Le regioni Veneto e Basilicata hanno invece distinto in due fasce, prioritaria e secondaria, rispettivamente nel limite di ISEE <10.633 e <15.000 e ISEE < 11.305 e <14.000, lasciando così la possibilità di allargare la platea di

[80] I comuni di Catanzaro, Perugia, Venezia, Bologna, Firenze e Brindisi sono in grado di riferire la percentuale di spesa per i libri di testo coperta dal bonus. Le regioni Liguria e Basilicata lo prevedono ex ante. La regione Marche ha provveduto in passato a fare dei veri e propri monitoraggi di spesa ed erogazione dei rimborsi per i libri di testo. Cfr. http://www.istruzioneformazionelavoro.marche.it/Istruzione/Dirittoallostudio/Dirittoallostudioordinario/Libriditesto.aspx

[81] La Liguria prevede inoltre degli abbattimenti della soglia reddituale per famiglie numerose o con handicap: euro 4.000,00 per ogni persona con handicap riconosciuto ai sensi della legge 104/1992 a carico del nucleo familiare; per i figli a carico, oltre lo studente interessato al contributo: euro 3.000,00 per il secondo figlio; euro 7.000,00 per il secondo ed il terzo figlio; euro 11.000,00 per il secondo, il terzo ed il quarto o più figli.

beneficiari nel caso di maggiore disponibilità di fondi.
Un altro criterio particolarmente restrittivo e da segnalare è quello della residenza. La maggioranza delle regioni, ad eccezione della Calabria, Campania, Emilia - Romagna, Friuli - Venezia Giulia, Sicilia, province autonome di Trento e Bolzano e Veneto, restringono l'accesso ai buoni libro o rimborso per ragioni legate alla residenza del nucleo familiare nella regione, escludendo di fatto tutte quelle famiglie che per molteplici motivi non hanno ancora accesso alla residenza.
Altre volte, invece, le regioni prevedono criteri preferenziali di accesso per le famiglie particolarmente svantaggiate: è il caso della Liguria che prevede un accesso preferenziale per gli alunni indigenti i cui genitori hanno riportato inidoneità assoluta al lavoro o sono di vittime di incidenti mortali sul lavoro[82] e che per il 2016/2017 ha previsto un'estensione della fascia di riferimento alzando la soglia ISEE < 50.000 e aumentando le spese rimborsabili del 50%, definite su tre diversi livelli di reddito, fino a un massimo del 60% della spesa per redditi inferiori a 30mila euro[83].
Infine, sempre in un'ottica di maggiore inclusione e aiuto per le famiglie economicamente svantaggiate, occorre segnalare che solo 5[84] regioni su 20 prevedono la copertura della spesa anche per l'acquisto di e-readers, dizionari o altro materiale scolastico, oltre che dei libri di testo.

Credits: Save the Children

[82] A tal proposito, occorre segnalare che altre regioni come l'Emilia-Romagna o la Campania, hanno istituito delle borse di studio per contributi per il sostegno socio-educativo, scolastico e formativo dei figli di vittime di incidenti mortali sul lavoro ad hoc per sostenere le spese di frequenza scolastica, tra cui l'acquisto dei libri di testo, per questi alunni particolarmente svantaggiati. Cfr. http://scuola.regione.emilia-romagna.it/diritto-allo-studio-scolastico/contributi-per-il-sostegno-dei-figli-di-vittime-di-incidenti-mortali-sul-lavoro o http://www.campaniaeuropa.it/archives/4572.

[83] La regione Liguria inserisce il rimborso per i libri di testo nelle borse di studio erogate ex. Art. 12 lett. C) L.R. 15/2006 e per garantirne la fruizione per un maggior numero di utenti, visti gli avanzi strutturali, a giugno 2016 ha modificato il piano regionale per il diritto allo studio prevedendo di raddoppiare i fruitori. Cfr. http://www.regione.liguria.it/argomenti/conoscere-e-vivere-il-territorio/istruzione-formazione/istruzione/item/5281-raddoppia-il-numero-di-studenti-delle-scuole-che-potranno-chiedere-una-borsa-di-studio.html

[84] Le regioni che lo prevedono esplicitamente nei decreti e nelle comunicazioni reperibili online sono la Lombardia, Liguria, Toscana, Friuli-Venezia Giulia e Basilicata. Altre regioni prevedono poi borse di studio specifiche non oggetto del presente monitoraggio, come ad esempio la regione Lazio, che prevede una borsa di studio ad hoc per la acquisto di materiale sia di cartoleria, che di vestiario per la pratica sportiva scolastica, che di materiale per lo studio dell' informatica escluso acquisto computer.

Tipologia, criteri di accesso e quantum del bonus libro

Regioni/Comuni	Tipologia del buono libri (fisso, a rimborso) o comodato d'uso	Criteri di accesso e preferenze	Quantum del bonus /valore minimo-massimo e medio a.s. 2015/2016	% spesa coperta	Cosa copre	Cumulabilità con altre borse per il diritto allo studio
Abruzzo	Rimborso ex post delle spese sostenute	ISEE < 15.493 e residenza	non previsto perché variabile	non previsto da normativa regionale	libri di testo	non specificato
Comune dell'Aquila	Rimborso ex post delle spese sostenute	Se non ci sono risorse sufficienti il comune attiva tre fasce: ISEE <3000; ISEE <6.000; ISEE <10633	n.d.	Se ci sono risorse sufficienti il rimborso è del 100% della spesa ma nel limite dei tetti. Altrimenti si attivano tre fasce di reddito con rimborsi a percentuale variabile per primo, secondo e terzo figlio	libri di testo. Negli anni precedenti era possibile recuperare altre spese sostenute per l'acquisto del materiale scolastico: quaderni, vocabolario, atlante.	no
Basilicata	Rimborso ex post delle spese sostenute	FASCIA prioritaria ISEE <11.305 euro; FASCIA secondaria e eventuale ISEE <14.000 euro; residenza	non previsto perché variabile	Per la Fascia 1 il rimborso è del 100% delle spese documentate. Fascia 2 è parziale e non superiore al 50%	libri di testo e strumenti didattici alternativi indicati dalle Istituzioni Scolastiche, ma non i vocabolari	si
Comune di Potenza	Rimborso ex post delle spese sostenute	Come da normativa regionale	Fascia 1 rimborso medio: 194 euro, Fascia 2 rimborso medio di 175 euro	come da normativa regionale	come da normativa regionale	si
Calabria	Rimborso ex post delle spese sostenute	ISEE <10.633 euro	non previsto perché variabile	non previsto da normativa regionale	libri di testo	non specificato
Comune di Catanzaro	Rimborso ex post delle spese sostenute	come da normativa regionale	n.d.	il bonus copre una % (meno del 50%) della spesa affrontata dalle famiglie che varia da classe a classe. Il Comune considera l'ammontare della dotazione libraria per ciascuna classe, poi in base al numero di domande accolte rimborsa una %	libri di testo	n.d.
Comune di Scalea	Rimborso ex post delle spese sostenute	come da normativa regionale	Rimborso medio 199 euro per la 1° classe, 112 euro per la 2° classe e 129 euro per la 3° classe	100% della spesa documentata nel limite dei tetti	libri di testo	no
Comune di Gioiosa Ionica	Rimborso ex post delle spese sostenute	Approva ulteriori criteri differenziando per 3 fasce di reddito (ISEE <3544; ISEE <7088; ISEE <10633) e percentuali (riducendo del 25% dell'importo previsto per la fascia precedente) per le tre classi di riferimento	Rimborso medio di 215 circa a studente	Non viene effettuato alcun monitoraggio bensì si eroga il bonus sulla scorta delle spese sostenute con il rapporto spesa/reddito.	libri di testo	si
Campania	Rimborso ex post delle spese sostenute	ISEE<10.633 euro	non specificato	non previsto da normativa regionale	libri di testo	si
Comune di Napoli	Rimborso fisso ex post delle spese sostenute	Come da normativa regionale	Rimborso fisso per l'a.s. 2014/2015: 132 euro per la 1°classe, 59 euro, 66 euro per la 2° e 3° classe	n.d.	come da normativa regionale	non sono previsti
Emilia-Romagna	Rimborso ex post delle spese sostenute	ISEE<10.633 euro	non previsto perché variabile ma nel limite dei tetti	non previsto da normativa regionale	libri di testo	Si, ma le borse non sono riservate agli alunni della secondaria di primo grado

Regioni/ Comuni	Tipologia del buono libri (fisso, a rimborso) o comodato d'uso	Criteri di accesso e preferenze	Quantum del bonus /valore minimo-massimo e medio a.s. 2015/2016	% spesa coperta	Cosa copre	Cumulabilità con altre borse per il diritto allo studio
Comune di Bologna	Rimborso ex post delle spese sostenute	Come da normativa regionale	n.d.	La quota di spesa che il contributo libri è riuscito a coprire per ciascun alunno è stata: per l' a.s. 2012/2013 il 63,49% per l' a.s. 2013/2014 il 65,55% per l' a.s. 2014/2015 il 70,64% per l' a.s. 2015/2016 il 79.08%	come da normativa regionale	come da normativa regionale
Friuli-Venezia Giulia	Co-finanziamento alle scuole per il comodato d'uso gratuito	Per tutti gli alunni frequentanti la scuola dell'obbligo	non previsto perché vige il comodato d'uso	non previsto perché vige il comodato d'uso	libri di testo anche digitali, vocabolari e atlanti	si
Comune di Trieste	Contributi ex art. 28 L.R. 10/1988 per integrare la quota del comodato gratuito	ISEE <10.632.94	Rimborso fisso: 1° classe 180 euro, 110 euro 2° classe e 100 euro 3° classe	non specificato	Libri di testo e materiale didattico	si
Lazio	Rimborso ex post delle spese sostenute	ISEE <10.633 euro e residenza	non previsto perché variabile	non previsto da normativa regionale	libri di testo	non specificato
Comune di Roma	Buono libro digitale	Come da normativa regionale	Il buono fisso: 130 euro per la 1° classe, 60 euro per la 2° classe e 70 euro per la 3° classe	n.d.	Libri di testo	n.d.
Liguria	Rimborso ex post delle spese sostenute	Residenza e ISEE <30.000 euro (con priorità assoluta per famiglie ISEE <15.000 con abbattimenti della soglia reddituale per handicap e famiglie numerose)	Rimborso minimo di 50 euro, massimo di 800 euro.	il 70% della spesa per i figli di coloro che hanno riportato inidoneità assoluta al lavoro e di vittime di incidenti mortali sul lavoro - il 55% della spesa per situazione reddituale inferiore a € 10.000,00; - il 45% della spesa per situazione reddituale da € 10.001,00 a € 20.000,00 - il 40% della spesa per situazione reddituale da € 20.001,00 a € 30.000,00	Libri di testo, vocabolari, atlanti.	si
Comune di Genova	Rimborso ex post delle spese sostenute	Come da normativa regionale	Come da normativa regionale	come da normativa regionale	si	si
Lombardia	Dote scuola- "contributo per l'acquisto libri di testo, dotazioni tecnologiche e materiale didattico"	ISEE<15.494 e residenza	bonus fisso da 90 a 120 euro su 4 fasce di reddito	non specificato	libri di testo cartacei e/o digitali; vocabolari; libri di narrativa , dotazioni tecnologiche, strumenti per laboratori, disegno tecnico, artistico e musica,etc.	si
Marche	Rimborso ex post delle spese sostenute	ISEE<10.633 e residenza	non previsto perché variabile	non previsto da normativa regionale	libri di testo	non specificato
Comune di Ancona	Rimborso ex post delle spese sostenute	Come da normativa regionale	Rimborso per l'a.s. 2014/2015: 264,60 per la 1°classe, 105 euro per la 2° classe; 132 euro per la 3° classe	n.d. ma il monitoraggio può esser fatto eventualmente su richiesta dei servizi interessati	come da normativa regionale	non sono previsti
Molise	Rimborso ex post delle spese sostenute	ISEE<10.633 e residenza	non previsto perché variabile	non previsto da normativa regionale	libri di testo	non specificato
Comune di Campobasso	Rimborso ex post delle spese sostenute	Come da normativa regionale	Rimborso massimo di euro 662, minimo di euro 57,60.	n.d.	come da normativa regionale	non sono previsti
Piemonte	Rimborso ex post delle spese sostenute	ISEE<10.633 e residenza	non previsto previsto perché variabile	non previsto da normativa regionale	libri di testo	si
Comune di Torino	Rimborso ex post delle spese sostenute	Come da normativa regionale	Contributo fisso di 199 euro	n.d.	come da normativa regionale	come da normativa regionale

Regioni/ Comuni	Tipologia del buono libri (fisso, a rimborso) o comodato d'uso	Criteri di accesso e preferenze	Quantum del bonus /valore minimo-massimo e medio a.s. 2015/2016	% spesa coperta	Cosa copre	Cumulabilità con altre borse per il diritto allo studio
Puglia	Comodato d'uso, buono libro, rimborso spese	ISEE<10.633 e residenza	non previsto perché variabile	non previsto da normativa regionale	libri di testo	si
Comune di Brindisi	Buono libro	Come da normativa regionale	Valore medio del bonus: 121,82 euro	La % di spesa coperta varia da 1/3 al 50%	come da normativa regionale	si
Comune di Bari	Comodato d'uso e buoni libro	Come da normativa regionale	n.d.	Il comune ha anche attivito il comodato d'uso su 46 scuole secondarie di primo e secondo grado e 25 istituti comprensivi	come da normativa regionale	n.d.
Sardegna	Rimborso ex post delle spese sostenute	ISEE <14.650 e residenza	non previsto perché variabile	non previsto da normativa regionale	libri di testo	si
Comune di Sassari	Rimborso ex post delle spese sostenute	Come da normativa regionale	n.d.	n.d.	come da normativa regionale	come da normativa regionale
Sicilia	Rimborso ex post delle spese sostenute	ISEE<10.633	non previsto perché variabile	non previsto da normativa regionale	libri di testo	si
Comune di Palermo	Rimborso ex post delle spese sostenute	Come da normativa regionale	Ultimo valore disponibile è per l'a.s. 2012/2013 di 195,50 euro	n.d.	come da normativa regionale	come da normativa regionale
Comune di Catania	Rimborso ex post delle spese sostenute	Come da normativa regionale	n.d.	n.d.	come da normativa regionale	come da normativa regionale
Toscana	Pacchetto scuola	ISEE < 15.000 e residenza Isole minori: ISEE < 20.000	non è previsto perché variabile	Tra il 70 e il 100% dell'importo massimo previsto fino ad esaurimento delle risorse stesse	libri scolastici, altro materiale didattico e servizi scolastici	non specificato
Comune di Firenze	Come da normativa regionale	Come da normativa regionale	Provvidenza massima di 210 euro e minima di 147 euro per la classe 1° ; per la 2°-3° classe massimo di 150 euro e minimo di 105 euro	come da normativa regionale	come da normativa regionale	non sono previsti
Trentino /Prov. Autonome	Comodato d'uso gratuito	Per tutti gli alunni frequentanti la scuola dell'obbligo	non previsto perché vige il comodato d'uso	non previsto perché vige il comodato d'uso	libri di testo	non specificato
Umbria	Rimborso ex post delle spese sostenute	ISEE <10.633 e residenza	non è previsto perché variabile	non previsto da normativa regionale	libri di testo	non specificato
Comune di Perugia	Rimborso ex post delle spese sostenute	Come da normativa regionale	Rimborso massimo di 350 euro per la 1°classe, 250. euro per la 2° e 3°. Contributo medio erogato 230,14 euro per la 1° classe, 112,17 euro per la 2° classe e 118,37 euro per la 3° classe.	Negli ultimi tre anni il contributo liquidato ha coperto più dell'80% della spesa sostenuta per l'acquisto dei testi	come da normativa regionale	no
Valle d'Aosta	Comodato d'uso gratuito	Per tutti gli studenti delle scuole secondarie, statali e paritarie, residenti	non previsto perché vige il comodato d'uso	non previsto perché vige il comodato d'uso	libri di testo cartacei e digitali	si
Veneto	Rimborso ex post delle spese sostenute	Fascia 1 ISEE < 10.633 Fascia 2 ISEE < 15.000	non è previsto perché variabile	100% della spesa	libri di testo	si
Comune di Venezia	Rimborso ex post delle spese sostenute	Come da normativa regionale	n.d.	come da normativa regionale	come da normativa regionale	come da normativa regionale

4.1.3 Accesso alle informazioni e le modalità di comunicazione alle famiglie

L'accesso alle informazioni e le modalità di comunicazione alle famiglie meno abbienti della possibilità di accedere ai fondi per i buoni libro non sempre sono garantiti in modo uniforme da tutte le amministrazioni coinvolte.

Dal monitoraggio *desk* delle informazioni rese pubbliche online sui siti istituzionali regionali è emerso che seppur con differenze in termini di chiarezza e accessibilità, la quasi totalità delle regioni rende possibile l'accesso alle informazioni sui buoni libro: si va poi dal caso estremo della regione Calabria, dove non è stato possibile accedere a informazioni esaustive relativamente alle fonti normative, alle risorse impiegate e alle indicazioni per le famiglie, a regioni virtuose come ad esempio la regione Marche che, oltre a fornire tutte le informazioni dettagliate online, rende pubblici sistematicamente specifici monitoraggi che contengono dettagli sul processo di accesso ai fondi per i libri di testo, risorse stanziate ed erogate.

Per ciò che concerne in particolare le modalità di comunicazione attivate dalle varie amministrazioni comunali per permettere un equo accesso ai buoni libro, tra i 17 comuni che hanno risposto al questionario si segnala che solo 11 comuni hanno riferito di prevedere un supporto a sportello, assistenza che altrimenti in molti casi viene demandata alle scuole. I comuni dell'Aquila, Trieste, Ancona, Sassari, Firenze, Perugia e Venezia riferiscono di garantire l'assistenza diretta agli utenti nella presentazione e compilazione della domanda, oltre che a fornire le informazioni con diverse modalità, dal sito del comune alla diffusione tramite i servizi al cittadino, la stampa e le scuole. Anche il comune di Potenza riferisce che l'assistenza agli utenti è garantita tra le tante modalità anche tramite apposito personale, informazione rinsaldata anche dalle famiglie intervistate che confermano "la presenza di una addetto del comune che risponde alle richieste dei cittadini interessati."

In Calabria si rilevano alcune discordanze: sebbene il comune di Gioiosa Ionica riferisca di "garantire assistenza sulla compilazione della richiesta" le famiglie intervistate hanno riportato invece che l'assistenza avviene soprattutto tramite le scuole. Ugualmente nel comune di Scalea se da una parte l'amministrazione comunale riferisce che "oltre ad attivare i servizi sociali per la comunicazione alle famiglie indigenti del buono libro, viene garantita assistenza per tutte le fasi di informazione, compilazione e controllo, anche in collaborazione con il Caf", dall'altra le famiglie che hanno risposto riportano di aver avuto varie difficoltà. In particolare quelle di origine straniera dichiarano di non aver ricevuto un'assistenza adeguata di tipo soprattutto linguistico e tecnologico nella fase di compilazione della domanda.

Anche in Sicilia, nel caso del comune di Catania viene riferito nel questionario istituzionale che il comune garantisce assistenza tramite attività di front office, oltre che a diffondere le informazioni tramite diverse tipologie di comunicazione come via web, stampa e telefono. Ciononostante le famiglie intervistate riferiscono di accedere tramite le scuole e di non essere a conoscenza di un'assistenza del comune alla presentazione delle domande.

Rispetto alle regioni e comuni che prevedono una procedura esclusivamente online**,** se da un lato è evidente il vantaggio sia in termini di trasparenza che di efficienza delle tempistiche e dei processi, si segnala la problematica della difficoltà di accesso da parte di quelle famiglie che non hanno competenze e strumenti tecnologici per compilare la domanda. Queste famiglie, come riportato dal monitoraggio territoriale condotto a Roma, Torino e Milano sono di fatto discriminate nell'accesso se non adeguatamente affiancate nella compilazione. In particolare, nel comune di Milano, nonostante l'amministrazione abbia attivato due sportelli dedicati e rinvii al sito della regione Lombardia che prevede un servizio di call center e posta elettronica dedicati, le famiglie intervistate hanno lamentano il fatto che "non viene data abbastanza divulgazione della dote scuola e c'è una scarsa assistenza nella compilazione nonché delle difficoltà di accesso ai documenti online". Nel caso del comune di Torino non sono previste postazioni assistite a disposizione dei cittadini[85]

[85] Il comune di Torino precisa però che "durante il periodo di apertura del bando (dal 15 febbraio 2016 al 10 giugno 2016) il comune ha prestato assistenza ai cittadini per il rilascio delle credenziali necessarie per la presentazione dell'istanza e ha prestato assistenza telefonica ai cittadini finalizzata alla presentazione dell'istanza".

perché la diffusione dell'informazione viene curata principalmente dalla regione Piemonte, che garantisce l'assistenza solo tramite un servizio telefonico. Dal monitoraggio condotto a Torino in effetti emerge una mancanza strutturale di assistenza a sportello per i cittadini, che infatti si affidano alle scuole, ai servizi sociali o ai punti informativi messi a disposizione da parte delle associazioni per ricevere assistenza nella compilazione delle domande. Infine, nel comune di Roma tra le famiglie intervistate si sono riscontrate forti difficoltà nel presentare la domanda per il bonus libri, sia in termini di mancanza di competenze informatiche, sia di mancanza dei necessari strumenti tecnologici come computer e accesso alla rete internet.

4.1.4 Le tempistiche del passaggio dei fondi e i ritardi

Il processo di erogazione dei fondi per i buoni libro o dei rimborsi per l'acquisto dei libri di testo nella scuola secondaria di primo grado, oltre ad essere complesso e macchinoso, è caratterizzato da tempistiche che non corrispondono alle esigenze delle famiglie beneficiarie. Il ritardo che spesso si protrae per mesi e mesi dall'inizio dell'anno scolastico, alle volte per anni, va ad aggravare lo svantaggio degli alunni che appartengono a nuclei familiari a rischio di esclusione e in forte povertà economica e educativa. Allo stato attuale, nella quasi totalità delle regioni, i ritardi dell'amministrazione, centrale come locale, si ripercuotono sulle spalle delle famiglie meno abbienti, limitando così la garanzia di un accesso equo e senza discriminazioni al diritto allo studio.
I ritardi che analizzeremo di seguito per ogni regione affondano le loro radici su un ritardo strutturale. Si consideri ad esempio che il decreto MIUR con l'approvazione del piano di riparto di 103 milioni di euro è stato approvato negli ultimi anni nel mese di giugno, in particolare per l' a.s. 2015/2016 il 24 giugno 2015. A loro volta le regioni, ex. art. 1 comma 1bis lettera d) del DPCM 226/2000, dovrebbero trasmettere entro il 15 luglio il loro piano di riparto al Ministero dell'Interno, ma la tempistica ravvicinata dall'emanazione del decreto MIUR non permette quasi mai il rispetto di tale scadenza. Inoltre, il decreto direttoriale MIUR di giugno calcola i fondi sulla base di dati degli anni precedenti, ad es. nel piano di riparto per l'a. s. 2016/2017, i dati sul numero di alunni per regione sono riferiti all'a. s. 2014/15 e anche l'indicatore di povertà sul reddito disponibile netto delle famiglie è riferito al 2014. Per risolvere questo problema sarebbe necessario anticipare di qualche mese l'approvazione del riparto alle regioni da parte del MIUR, così da avviare con maggiore anticipo per l'anno scolastico entrante tutto il meccanismo.
Come si vedrà, i ritardi nell'erogazione dei fondi riguardano sia le regioni che prevedono un rimborso o una dotazione finanziaria ex post come anche ex ante.
Per le regioni che effettuano un rimborso delle spese ex post, le famiglie nella maggior parte dei casi devono attendere la fine dell'anno scolastico per ricevere i rimborsi.
È questo il caso della Basilicata che, come stabilito dallo stesso "Piano Regionale per il Diritto allo Studio", rimborsa la spesa sostenuta dalle famiglie nell'anno scolastico successivo a quello di frequenza e, come confermato dal comune di Potenza[86], i rimborsi vengono erogati effettivamente a più di un anno di distanza dall'acquisto avvenuto.

[86] Per l'a. s. 2015/16 il comune di Potenza a inizio maggio 2016 non aveva ancora ricevuto i fondi da erogare e telefonicamente è stato riferito che "per l'a. s. 2014/2015 il comune ha ricevuto i fondi solo a marzo 2016, più di un anno e mezzo dopo".

Sono poi numerose le regioni che rimborsano con estremo ritardo, perlopiù verso la fine dell'anno scolastico. È il caso delle Marche[87], Abruzzo[88], Liguria[89], Toscana[90], Sardegna[91] e Calabria, come confermato dalle informazioni riportate nei questionari da parte dei comuni di Catanzaro[92] e di Gioiosa Ionica[93], dove anche le famiglie intervistate lamentano un eccessivo ritardo nell'erogazione dei rimborsi con conseguente inizio dell'anno scolastico senza libri di testo.
In Puglia l'accesso ai rimborsi o alla fruizione dei libri di testo non è garantita in tempo utile per l'inizio dell'anno scolastico: prevedendo un sistema misto di fruizione dei fondi da parte dei comuni, vi sono diverse tempistiche anche nei ritardi. Nelle scuole dove viene garantito il comodato d'uso dei libri di testo, come nel caso del comune di Bari, i libri non arrivano prima di ottobre[94]; laddove invece sono attivati i fondi per il rimborso spese, come nel caso del comune di Brindisi[95], la tempistica di rimborso effettiva non è mai tempestiva, ma avviene ad anno scolastico iniziato. Anche l'Umbria, come nel caso analizzato del comune di Perugia[96], eroga nei primi mesi dell'anno e in Veneto, il comune di Venezia riferisce che "per l'anno scolastico 2015/2016 le tempistiche sono state di 5 mesi: le famiglie hanno anticipato la spesa e sono state poi rimborsate ad esclusione dei casi sociali che sono rimasti in carico al comune".
Nel caso dell'Emilia – Romagna non sono emersi dei particolari ritardi nelle tempistiche né dalle comunicazioni ufficiali disponibili sul sito regionale né dal comune capoluogo intervistato. Tracciando però le scadenze della

[87] Per l'a. s. 2015/2016 le tempistiche e procedure articolate previste dalla regione Marche fanno dedurre che il quantum del bonus sia stato definito e conseguentemente erogato solo al termine della procedura e dunque a fine anno scolastico. Con decreto del 14/9/2015 la regione Marche ha incaricato i comuni di raccogliere, esaminare, istruire le domande e trasmettere entro il 16/10/2015 il numero dei beneficiari. Il comune è l'ente erogatore, ma è la regione a indicare ai comuni la quota procapite da erogare in base alle istanze ammesse da ciascun comune. Per l'a. s. di riferimento il decreto è stato emanato il 31/5/2016 e solo successivamente i comuni marchigiani hanno potuto erogare il bonus, sulla base della raccolta delle documentazioni che attestano le spese da parte dei beneficiari da rendicontare alla regione entro il 30/6/2016.

[88] Il comune dell'Aquila riferisce a inizio maggio 2016 di "essere ancora in attesa del trasferimento delle somme da parte della Regione Abruzzo" pertanto "le famiglie hanno provveduto all'acquisto dei libri per poi essere rimborsate".

[89] Il comune di Genova riferisce a inizio maggio 2016 "di essere ancora in fase di valutazione dei controlli sulle autodichiarazioni presentate dalle famiglie per i rimborsi delle spese per l'a. s. 2015/2016".

[90] Per l'a .s. 2015/2016, nonostante la regione abbia comunicato il riparto tra i comuni il 7/9/2015, questi ultimi hanno emanato il proprio bando per il "pacchetto scuola" ciascuno con tempi diversi. Il comune di Firenze ad esempio ha approvato il bando per garantire il pacchetto scuola il 07/10/2015, la domanda poteva essere presentata dal 26 ottobre al 4 dicembre 2015. Da interviste telefoniche effettuate presso referenti della regione Toscana, risulta che in data 12 luglio fosse ancora in corso il processo di erogazione alle famiglie. Consapevoli dei ritardi per l'a. s. 2016/2017 la regione ha deciso di anticipare le tempistiche per "far sì che i contributi economici raggiungano le famiglie destinatarie dei benefici, almeno per una prima parte, entro l'anno".

[91] Per l'a. s. 2015/2016 la delibera regionale di approvazione delle misure a sostegno del diritto allo studio con contestuale piano di riparto è stata approvata il 10 novembre 2015. Nel caso del comune di Sassari, ad esempio, il bando per l'anno scolastico 2015/2016 aveva come scadenza per la presentazione delle domande il 31.12.2015. Al 13.05.2016 il comune di Sassari riferisce che "la procedura è ancora in fase di definizione".

[92] Per l'a. s. 2015/16 il bando è stato pubblicato il 2 novembre, e le famiglie dovevano presentare le domande alla scuola entro il 30 novembre, la quale doveva trasmetterle al comune entro il 10 dicembre. Il comune una volta vagliate le richieste, a gennaio consegna alle famiglie un buono che le famiglie devono consegnare alla libreria dove hanno acquistato i libri, che a sua volta rimborsa le famiglie di solito verso la fine dell'a. s. Cfr. http://www.comunecatanzaro.it/index.php/i-servizi/studiare/48-aiuti-per-la-didattica

[93] Il comune di Gioiosa Ionica riferisce che "le tempistiche di erogazione si aggirano da 5 a 7 mesi dall'inizio dell'a. s. Le famiglie devono anticipare la spesa da rendicontare successivamente al comune per il rimborso".

[94] Il comune di Bari riferisce telefonicamente che "per le scuole che attivano il comodato d'uso le tempistiche sono le seguenti: in agosto le famiglie presentano la domanda alle scuole, in settembre il comune conosce il riparto dalla regione per le risorse che gli spettano e in base alle domande trasmesse dalle scuole assegna a ciascuna i fondi per acquistare i libri per gli studenti beneficiari. La scuola verso ottobre, dopo aver fatto una 'gara' , provvede ad acquistare i libri".

[95] Per l'a. s. 2015/2016 i comuni dovevano inviare alla regione il numero dei beneficiari, risorse erogate e disavanzi entro il 29 febbraio 2016. Il comune di Brindisi riporta che "l'accredito delle somme alle scuole viene effettuato a distanza di diversi mesi dall'inizio dell'anno scolastico, per l'a. s. 2015/2016, a marzo 2016".

[96] Il comune di Perugia riferisce nel questionario che "il contributo viene erogato in base ai tempi di liquidazione della regione. Le famiglie anticipano la spesa e poi il comune rimborsa, di solito nei primi mesi dell'anno".

presentazione delle domande di rimborso da parte delle famiglie possiamo sottolineare che i rimborsi anche in questo caso arriveranno ad anno scolastico iniziato, visto che per l'a. s. 2015/2016 le richieste dovevano essere presentate entro il 30 ottobre 2015. Si segnala però che per accelerare i tempi di erogazione, la regione ha anticipato le scadenze per l'anno in corso al 30 settembre, ma esclusivamente on line.
Ci sono poi delle amministrazioni che sono in ritardo con la liquidazione dagli anni scolastici precedenti, come nel caso del Molise, Piemonte, Campania e Sicilia
Il comune di Campobasso ha riferito ad aprile 2016 che la regione Molise "non ha ancora trasferito nelle casse comunali l'intero importo assegnato per l'a.s. 2014/2015, bensì solo una parte liquidata agli aventi diritto come acconto". Il comune a distanza di un anno e mezzo era ancora in attesa del saldo dovuto e questi ritardi incidono sul bilancio familiare degli alunni più poveri, visto che la procedura vuole che le famiglie anticipino la spesa e che il comune liquidi l'importo spettante solo a seguito del trasferimento nelle casse comunali delle spettanze stabilite dal piano di riparto regionale.
La regione Piemonte ha accumulato diversi ritardi negli ultimi due anni scolastici sia per i rimborsi della fornitura dei libri di testo che per gli altri assegni di studio. I fondi per i rimborsi dei libri di testo dell' a.s. 2014/2015 sono stati assegnati dalla regione ai comuni dopo più di un anno dalla spesa delle famiglie[97]. Per l'a. s. 2015/2016 la procedura è ancora in corso, così come confermato anche dal comune di Torino[98], e nonostante l'avviso per la presentazione delle domande sia stato approvato a fine gennaio 2016, segnaliamo però che la scadenza della presentazione delle domande si è protratta dal 15 febbraio al 10 giugno 2016[99].
La regione Campania, nel caso analizzato del comune di Napoli, è addirittura in ritardo con i rimborsi alle famiglie di quasi due anni. Per l'a. s. 2015/2016, a fine luglio 2016 il comune deve ancora pubblicare il bando, mentre per l'a. s. 2014/2015 il processo si è concluso dopo quasi due anni dalla spesa delle famiglie[100].
Ad essere in ritardo con la liquidazione da oltre tre anni è poi la regione Sicilia, la quale registra una delle situazioni monitorate più preoccupanti. A maggio 2016 il comune di Palermo riferisce che "l'ultima liquidazione effettuata risale alle istanze presentate per l'a. s. 2012/2013". Per queste domande la regione Sicilia ha erogato le somme al comune di Palermo solo nei primi mesi del 2015 e ancora non sono state erogate le somme relative agli a. s. 2013/2014 e 2014/2015. Ad inizio maggio 2016, il comune di Palermo riferisce che "sono ancora in fase di lavorazione la trasmissione alla regione delle istanze presentate per l'a. s. 2015/2016". Il ritardo delle erogazioni è confermato anche dal comune di Catania[101] che ad agosto 2016 riferisce di essere ancora in corso con l'erogazione delle somme assegnate per l'a. s. 2013/2014 . Segnaliamo inoltre che la regione Sicilia aggrava la situazione di mancanza di accesso ai libri di testo da parte delle famiglie svantaggiate aggiungendo al ritardo cronico dell'erogazione, lunghe tempistiche procedurali nella raccolta delle istanze di

[97] Per l'a. s. 2014/2015, nonostante le famiglie abbiano dovuto presentare le domande entro il 31/12/2014 la regione Piemonte ha assegnato i fondi ai comuni a fine novembre 2015.

[98] Il comune di Torino riferisce a inizio giugno 2016 che "la liquidazione del contributo alle famiglie avverrà solo dopo il trasferimento dei fondi dalla regione al comune e, al momento non ci sono previsioni possibili sulla tempistica. Le famiglie quindi hanno già anticipato la spesa e verranno rimborsate successivamente".

[99] Con le stesse tempistiche e ritardi sono stati messi a bando contestualmente anche gli assegni di studio di cui alla L. R. 28/2007 per sostenere *le spese per libri di testo obbligatori, attività integrative previste dai piani dell'offerta formativa e trasporti* per gli alunni con ISEE inferiore a 26.000,00 euro per gli a. s. 2014/2015 e 2015/2016.

[100] Per l'a. s. 2014/2015 sebbene il piano di riparto regionale sia stato emanato a metà gennaio 2015, nel caso del comune di Napoli le domande potevano essere presentate fino a un anno e più dalla spesa effettuata dalle famiglie, ovvero entro l'11 dicembre 2015. La graduatoria è stata pubblicata a giugno 2016 con possibilità di ricorso fino all'11/7/2016. Cfr. online sul sito del comune di Napoli http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/30400 .

[101] Il comune di Catania ha precisato ad agosto 2016 di aver ricevuto nell'anno scolastico in corso l'assegnazione delle risorse dalla regione Sicilia per i rimborsi spese per i libri di testo ex L. 448/98 dell' a. s. 2013/2014, la cui erogazione delle somme ai beneficiari è in corso di elaborazione.

rimborso, che si protraggono per più di un anno[102]. Occorre considerare che la regione Sicilia, non erogando i fondi della L. 448/98 oggetto del presente monitoraggio relativi agli ultimi anni scolastici, garantisce però come accennato in precedenza un contributo fisso ex L. R. n. 68/1976 per l'acquisto di libri di testo a tutti gli studenti delle scuole medie inferiori. Il comune di Catania riferisce che il periodo di distribuzione di questo contributo "viene puntualmente rispettato al fine di consentire a tutti gli studenti di poter esercitare compiutamente il diritto allo studio". Ciononostante i genitori e insegnanti intervistati a Catania riportano che "negli ultimi 3 anni il contributo fisso è arrivato tra aprile e maggio, quindi ad anno scolastico prossimo alla conclusione".
Il presente monitoraggio ha inoltre rilevato che anche laddove sia prevista una dote o buono da erogare ex ante possono configurarsi dei ritardi. Nel caso del comune di Milano, seppure la regione Lombardia preveda delle tempistiche procedurali anticipate[103], le famiglie intervistate denunciano un ritardo nell'arrivo dei buoni "che arrivano ad anno scolastico inoltrato, per cui per alcuni mesi i ragazzi sono andati a scuola senza i libri e senza avere il materiale per poter studiare a casa fuorché i loro appunti".
Stessa problematica è stata registrata nella regione Lazio, la quale prevede una tempistica delle procedure di accesso ai fondi che garantiscono un rimborso solo ad anno scolastico iniziato [104], dove però nel comune di Roma, nonostante l'attivazione ex ante del buono libro digitale, i genitori hanno lamentato un ritardo anche nell'arrivo dei libri (oltre che dei buoni).
In conclusione però si segnalano quelle regioni, come la Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e Bolzano, che provvedono a garantire a inizio anno scolastico i libri di testo in comodato d'uso e il Friuli-Venezia Giulia, che oltre a fornire i libri in comodato d'uso gratuito a inizio anno scolastico a tutti gli studenti delle scuole dell'obbligo anticipa le tempistiche procedurali nel precedente anno scolastico[105] e prevede dei buoni integrativi. Lo stesso comune di Trieste, per il buono libro integrativo ex L. R. 10/88, garantisce che il contributo arrivi ad inizio anno scolastico, anticipando la scadenza delle domande delle famiglie a inizio luglio. Una volta accettate, infatti, l'accredito avviene tramite assegno o bonifico bancario entro 60 giorni.

4.1.5 Le risorse

Come precedentemente riferito, per l' a.s. 2015/2016 oggetto del monitoraggio, il MIUR ha stanziato 103 milioni di euro da ripartire tra le regioni, ad eccezione delle province autonome di Trento e Bolzano. I fondi sono ripartiti tra le regioni in base alla popolazione studentesca di riferimento e al tasso regionale di famiglie con reddito inferiore a 15.493 euro. Questo tasso variava per il riparto 2015/2016[106] da un minimo di 7,3% per l'Emilia Romagna ad un massimo di 33,9% della Sicilia, ed è stato ulteriormente modificato nel riparto per l'a. s. 2016/2017[107] in cui il tasso di "famiglie meno abbienti" è cambiato per molte regioni, e varia ora dal 6,9% del Friuli Venezia Giulia al 30,2% della Sicilia. Come risalta dal grafico sottostante, relativo al 2015/2016, il tasso così elavato, insieme alla numerosa popolazione studentesca della Sicilia (270.118 alunni della scuola dell'obbligo) determina l'assegnazione di un quinto delle risorse complessive a questa regione (21 milioni su 103).

---

[102] Per l'a. s. 2015/16 la regione Sicilia ha emanato la circolare n. 6 con le modalità di erogazione il 3/3/2016. Le famiglie dovevano presentare domanda alle scuole entro il 16/4/2016 e le scuole dovevano trasmettere le domande al comune di riferimento entro il 30/5/2016. I comuni dovevano poi comunicare il numero dei beneficiari entro il 29/7/2016. Le scadenze sono state posticipate con circolare 15 del 4/5/2016, che ha spostato la scadenza per le scuole che devono trasmettere le domande al 20/7 e al 20/10 la scadenza per i comuni per fornire il numero dei beneficiari alla regione.

[103] Per l'a. s. 2015/2016 la Lombardia prevedeva il 31 luglio 2015 come termine di presentazione delle domande e il 30 settembre 2016 per la scadenza dell'uso del voucher da parte delle famiglie.

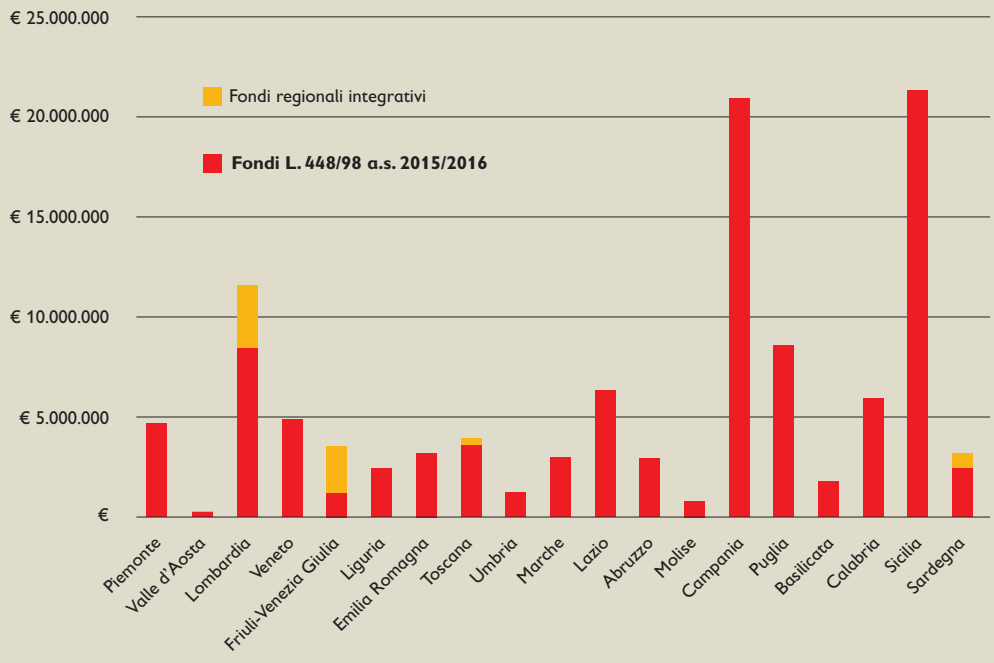
[104] La regione Lazio per l'a. s. 2015/2016 ha approvato i criteri e le linee guida il 20 ottobre 2015, stabilendo come tempistica di trasmissione dei dati delle domande ammissibili da parte dei comuni dei comuni entro il 3/12/2015 poi posticipato al 31/12/2015, prevedendo dunque che i comuni avrebbero rimborsato le famiglie solo successivamente e dunque ad anno scolastico iniziato. Nel caso del comune di Roma, con il sistema dei buoni libro digitali, almeno in linea teorica la procedura e le tempistiche sono anticipate.

[105] Per l'a. s. 2016/2017 ad esempio le scuole potevano fare domanda entro il 2 maggio 2016, per l'a. s. precedente entro il 30 aprile 2015.

[106] Cfr. DD 595 del 24/6/2015.

[107] Cfr. DD 587 del 27/6/2016.

Risorse stanziate per l'acquisto dei libri di testo, a.s. 2015/2016



Un altro quinto del totale delle risorse è stato liquidato alla regione Campania, che ha 340.538 studenti della scuola dell'obbligo e un tasso di famiglie meno abbienti del 26,3%. La regione Campania a sua volta opera un riparto di questi fondi tra i comuni della regione utilizzando un indice di degrado socio-economico specifico per ogni comune. Come già sottolineato, questo metodo di riparto richiede tempi molto lunghi determinando ritardi nella procedura di erogazione dei buoni libro. Ad esempio il riparto per l'a. s. 2015/2016 è stato emanato dalla regione a fine anno scolastico[108] e come segnalato sul sito del comune a luglio 2016 non era ancora uscito il relativo bando.

Rispetto al trasferimento di tali fondi tramite la procedura del piano di riparto si segnala che, ad eccezione delle regioni che prevedono una procedura regionalizzata, sono poche le regioni[109] che riescono a ripartire i fondi tra i comuni in modo talvolta più rapido effettuando un riparto ex ante, in genere con criteri più semplici, come calcolando le risorse sulle domande pervenute ed accolte da ciascun comune nell'anno precedente.

Le restanti regioni attendono invece che i comuni trasmettano tutti i dati sulle effettive domande ricevute e accolte per operare un riparto ex-post[110].

Tra le regioni che non prevedono un coinvolgimento dei comuni con un piano di riparto, come visto le amministrazioni locali possono però essere coinvolte per fornire un minimo di assistenza tecnica nell'accesso al bonus, come nel caso della Lombardia, mentre nel caso del Friuli Venezia Giulia le risorse sono assegnate direttamente alle istituzioni scolastiche per cofinanziare il comodato d'uso gratuito per tutti gli studenti.

In questo caso, le risorse vengono assegnate dalla regione alle istituzioni scolastiche su richiesta. A titolo esemplificativo segnaliamo che nel caso del Friuli-Venezia Giulia per l'a. s. 2016/2017 a fronte di un fabbisogno

[108] Cfr. D. D. n. 59 del 20/5/16.

[109] Ad esempio le regioni Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana prevedono un riparto dei fondi da parte delle regioni ex ante. Tale riparto una volta approvato viene comunicato contestualmente al Ministero degli Interni che solo dopo averlo ricevuto potrà provvedere all'erogazione dei contributi entro l'anno solare di riferimento.

[110] Le altre regioni comunicano al Ministero dell'Interno la ripartizione dei fondi ai singoli comuni solo a seguito della comunicazione e verifica delle istanze.

per complessivi 7.384.225 euro la regione ha stanziato 2.400.000 euro, perché le scuole riescono a coprire circa il 60-70% dei costi grazie ai riscatti dei libri a fine anno e ai risparmi sull'acquisto dei nuovi libri.
È difficile valutare se l'allocazione delle risorse statali tra le regioni sia adeguata. Dal monitoraggio è emerso infatti che vi sono comuni in cui le risorse avanzano ogni anno (almeno negli ultimi due o tre anni) e comuni in cui le risorse non sono sufficienti a coprire i rimborsi. A tal proposito, va segnalata l'iniziativa della regione Liguria, che per ottemperare ai continui avanzi[111], per l'a.s. 2016/2017 ha previsto un'estensione della fascia di riferimento alzando la soglia ISEE < 50.000 e aumentando le spese rimborsabili del 50%, definite su tre diversi livelli di reddito, fino a un massimo del 60% della spesa per redditi inferiori a 30mila euro. Vi sono poi esempi come la Basilicata, in cui le risorse sono avanzate negli ultimi anni pur rimborsando il 100% delle spese documentate dalle famiglie beneficiarie. Per questo la regione ha provveduto ad allargare la platea dei potenziali beneficiari dall'a. s. 2015/2016, introducendo una seconda fascia ISEE più elevata che riceve un rimborso fino al 50% in caso di residui. Il Veneto sembra anch'esso ricevere risorse in eccesso al fabbisogno necessario, laddove nell'a. s. 2015/2016 pur rimborsando il 100% delle domande sia di fascia ISEE prioritaria sia di fascia ISEE ampliata al limite dei 15.000 euro, risultava un residuo di 1.374.803 euro. Anche la regione Abruzzo riporta avanzi negli ultimi anni e la Campania, nel caso del comune di Napoli, segnala di avere risorse in avanzo e che sarebbe utile che la regione innalzasse il limite ISEE di 10.633 per ampliare la platea. Occorre riflettere anche sul fatto che in diversi casi sono diminuite anche le domande presentate dalle famiglie, sia per i nuovi criteri di calcolo ISEE, sia in alcuni casi per i ritardi e la parzialità dei rimborsi che scoraggiano le famiglie.
All'opposto, si rileva come in Emilia Romagna, in particolare dalle informazioni a noi fornite dal comune di Bologna, le risorse sono risultate sufficienti a coprire solo una parte delle spese sostenute dai beneficiari. Dal 2012/2013 al 2015/2016 è stata coperta una quota di spesa tra il 63,49 e il 79,08%.
Infine, è importante segnalare che la totalità dei comuni monitorati non ha investito fondi comunali ad hoc integrativi per garantire ulteriormente la fornitura dei libri di testo, piuttosto sono state attivate delle strategie alternative per garantire l'acquisto tempestivo dei libri, di cui si parlerà nel prosieguo. Le regioni, al contrario, in alcuni casi integrano le risorse statali per l'acquisto dei libri di testo con risorse ad hoc, prevedendo altre borse di studio e altre tipologie di intervento sul diritto allo studio. A titolo esemplificativo, riportiamo nel grafico un prospetto di quelle regioni che mettono in campo risorse aggiuntive solo specificamente relative ad integrare i fondi previsti dalla legge 448/98. Tra queste ricordiamo il Friuli-Venezia Giulia[112], la Lombardia[113], la Sardegna[114], la Toscana[115] e la Valle d'Aosta[116], le quali, ognuna con le sue peculiarità, hanno investito dei fondi per garantire la fornitura dei libri di testo per gli alunni delle scuole secondarie di primo grado.

[111] L'amministrazione regionale riferisce in un CS del 14 giugno 2016 che "L'anno scorso la quota non utilizzata è stata pari a 1 milione e 200mila euro divisi in 9.433 borse di studio". Cfr. http://www.regione.liguria.it/argomenti/conoscere-e-vivere-il-territorio/istruzione-formazione/istruzione/item/5281-raddoppia-il-numero-di-studenti-delle-scuole-che-potranno-chiedere-una-borsa-di-studio.html.

[112] La regione Friuli-Venezia Giulia per sostenere le scuole nel comodato gratuito dei libri di testo ha stanziato per l'a. s. 2016/2017 2.4000.000 euro.

[113] La Lombardia per la parte della dote scuola relativa al contributo per l'acquisto dei libri di testo per l'a. s. 2016/2017 ha previsto un'integrazione di fondi di 3.169.565 euro.

[114] Da delibera regionale 54/7 del 2015 della regione Sardegna si specifica che "poiché i fondi nazionali in questi anni hanno subito una forte riduzione a discapito dell'efficacia in termini di aiuto economico sostanziale alle famiglie e agli studenti, conseguentemente l'Amministrazione regionale ha deciso, in sede di approvazione del bilancio per l'esercizio 2015, di supportare gli interventi rivolti al diritto allo studio mediante la destinazione di ulteriori fondi regionali impegnando: 800.000 euro per fondi integrativi per l'acquisto di libri di testo da concedere in comodato d'uso".

[115] La regione Toscana per l'a. s. 2015/2016 per gli interventi del pacchetto scuola uno stanziamento integrativo di 400.000 euro.

[116] La regione Valle d'Aosta impegna dei fondi regionali integrativi per garantire il comodato d'uso gratuito a tutti gli alunni frequentanti. Per l'a. s. 2015/2016 ha impegnato in totale 263.368,06 euro, di cui 39.775,04 euro di fondi integrativi regionali.

4.1.6 Strategie e interventi per garantire l'accesso ai libri di testo

Come è stato rilevato, la complessità delle procedure di gestione dei buoni libro, i ritardi delle tempistiche e la mancanza di un sistema strutturato e uniforme di supporto nell'accesso ai fondi per i libri di testo difficilmente si combinano con la necessità da parte delle famiglie meno abbienti di acquistare ad inizio anno scolastico i libri di scuola. Con il monitoraggio sono state individuate alcune strategie messe in campo da famiglie, scuole e amministrazioni per fronteggiare queste difficoltà. Ad esempio, si segnala la procedura indicata dal comune di Bologna per le famiglie che non sono in grado di anticipare la spesa dei libri. Nell'attesa di ricevere il contributo, le famiglie possono chiedere un supporto alle istituzioni scolastiche che anticipano, attraverso il ricorso a risorse proprie, la spesa per l'acquisto dei libri di testo. Il comune di Campobasso riferisce che "il servizio istruzione, su segnalazione del servizio sociale o anche su segnalazione dei dirigenti scolastici, verifica con le scuole la possibilità di messa a disposizione in comodato d'uso dei libri di testo necessari agli alunni che ne hanno necessità, altrimenti provvede alla fornitura gratuita dei libri di testo alle famiglie indigenti, individuando una cartolibreria disponibile ad anticipare la fornitura completa alla famiglia". Il comune riferisce che una volta ricevuti i fondi regionali le cartolibrerie saranno rimborsate. A tal proposito Save the Children auspica che tale rimborso sia tempestivo, poiché tale pratica sebbene aiuti nell'immediato le famiglie in difficoltà non deve però far ricadere in nessun modo i ritardi delle istituzioni sulle spalle delle librerie.
Altri comuni, come quello di Scalea[117] e Genova[118] stanno prendendo in considerazione strategie alternative ai buoni libro, come il comodato d'uso o l'acquisto da parte delle biblioteche comunali dei libri di testo; il comune di Venezia, invece, promuove lo scambio dei libri di testo tra studenti con l'iniziativa "Libro contro libro".

ALCUNE STRATEGIE SEGNALATE DA INSEGNANTI E FAMIGLIE

Alcune scuole offrono libri in comodato d'uso gratuito ai ragazzi, anche se non previsto dalle rispettive normative regionali (Gioiosa Ionica, Torino).

In una scuola della città un gruppo di insegnanti ha scritto i testi scolastici rinunciando ai diritti di autore e quindi limitando il costo alla sola stampa (Catania).

I genitori hanno organizzato un sistema di recupero libri usati e le scuole a conclusione dell'anno scolastico incentivano i ragazzi a lasciare a scuola i libri (Roma, Milano, Scalea).

I genitori con maggiori disponibilità economiche si associano per fare acquisti on line. I risparmi accumulati vengono destinati all'acquisto di testi per i più svantaggiati (Torino).

L'accesso alle biblioteche e agli spazi di doposcuola che rendono disponibili i libri di testo è fondamentale per i ragazzi del quartiere (Napoli, quartiere Sanità).

[117] Il comune riferisce che "si potrebbero prendere in considerazione le seguenti possibilità di intervento: a) Acquisto dei libri di testo da fornire direttamente agli alunni svantaggiati anche in comodato d'uso; b) Acquisto dei libri di testo per il Servizio di Biblioteca Comunale al fine di poter consentire la consultazione dei testi, fin dall'inizio dell'anno scolastico, agli alunni che ne sono privi oppure la fornitura in "prestito" nei casi con dichiarato disagio sociale; c) Erogazione di un "bonus libri" alle famiglie meno abbienti, segnalate dal Servizio Sociale dell'Ente all'Ufficio Pubblica Istruzione".

[118] Il comune di Genova riferisce che, considerati i residui dei fondi regionali, sono allo studio modalità per offrire agli alunni meno abbienti il comodato d'uso negli istituti scolastici.

4.1.7 Le "doti educative"

Le doti educative sono dei piani individuali di supporto dedicati alla fornitura di beni e/o servizi per singoli bambini e adolescenti che vivono in condizione certificate di disagio socio economico e che partecipano alle attività proposte dal Punto Luce.
La dote educativa è definita alla luce dei desideri e delle necessità educative di ogni singolo bambino/a e ragazzo/a, indicando per ciascuno le opportunità che meglio incontrano le sue esigenze e aspettative, per stimolare la propria curiosità e valorizzare le sue potenzialità. La dote educativa può rappresentare una reale opportunità di cambiamento nella vita del beneficiario misurandola rispetto ad una condizione di partenza di svantaggio socio economico e in contesti multi problematici. La dote è stata, infatti, pensata per essere uno strumento di stimolo e supporto della creatività, delle inclinazioni naturali, delle passioni e dei talenti dei bambini e dei ragazzi che diversamente rimarrebbero inespressi.
Tuttavia la presenza di Save the Children sul territorio con i Punti Luce ha permesso di intercettare situazioni di grave privazione dei bambini dell'occorrente necessario per frequentare la scuola in termini di fornitura sia di kit scolastici che di testi scolastici. Per tale ragione l'Organizzazione ha deciso di intervenire concretamente per garantire loro il diritto allo studio, acquistando il materiale necessario per un adeguato percorso di studio e colmando di fatto una lacuna dell'intervento statale, che dovrebbe "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale" che impediscono il pieno godimento del diritto allo studio.
Dal momento dell'avvio del programma di contrasto alla povertà educativa nel 2014, Save the Children ha sostenuto e garantito il diritto allo studio a molti bambini e adolescenti che frequentano i Punti Luce acquistando:

- 62 kit di libri di testo (ogni kit si compone di tutti i testi occorrenti per ogni bambino per permettere lo studio di ciascuna materia: italiano, matematica, storia, geografia, scienze ecc..);
- 83 kit scuola completi (ogni kit si compone di matite, penne, colori a pastello e a spirito, zaini, quaderni, fogli disegno, squadre, compassi e tutto l'occorrente per garantire ai bambini di avere gli strumenti necessari per studiare);
- 36 computer portatili/tablet necessari sia per partecipare attivamente allo studio nelle scuole 2.0 sia per fare ricerche e studiare con il supporto di cd rom e software idonei.

L'intervento materiale promosso da Save the Children ha permesso e permette ai bambini e ragazzi di andare a scuola con tutto l'occorrente, di studiare, di incidere positivamente sull'autostima e sul loro benessere ponendosi, tra l'altro, in una relazione paritetica rispetto ai compagni di classe. Ha inoltre messo in luce la necessità che lo Stato riesca a garantire concretamente su tutto il territorio un equo accesso al diritto all'istruzione.

Biblioteca Alessandro Alesi per Save the Children

5. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

L'accesso ai libri di testo per la scuola secondaria di primo grado non è garantito in modo uniforme sul territorio nazionale. Il presente monitoraggio, infatti, ha riscontrato una grande disparità delle procedure concernenti la fruizione dei fondi per la fornitura gratuita, totale o parziale, dei libri di testo a favore degli alunni meno abbienti.
Le differenze regionali sono molto evidenti e fanno emergere la necessità, per garantire il diritto allo studio, di un'armonizzazione della *governance* nell'accesso al diritto allo studio e in particolare ai libri di testo. Ogni regione, in attuazione della propria competenza, gestisce infatti oggi la dotazione finanziaria con tempistiche, modalità e criteri propri, senza assicurare nella maggior parte dei casi un equo accesso ai libri di testo per tutti.
Si ritiene necessario che il MIUR in primo luogo attivi un monitoraggio costante delle risorse ripartite annualmente in modo da quantificare la reale domanda e percentuale di copertura delle spese per le famiglie indigenti e da orientare le politiche di distribuzione di tali fondi. Nel farlo, dovrebbe tenere conto della spesa effettuata dalle famiglie, andando a monitorare i costi dei libri di testo e aggiornando i tetti di spesa ormai fermi all'a. s. 2012/2013.
Per garantire le risorse necessarie a soddisfare tutte le domande presentate in una data regione occorre inoltre monitorare l'erogazione effettiva di tali fondi, valutando la copertura di spesa che il buono libro riesce a garantire, adattando così alle reali necessità l'entità del bonus e i criteri di accesso. Per le scuole secondarie di primo grado il rimborso, buono libro o dotazione non garantiscono quasi mai la copertura totale della spesa e l'entità, come si è visto, è molto variabile: si va da 120 euro massimo in Lombardia a 800 euro massimo in Liguria. I criteri di accesso sono estremamente differenti e, ad esclusione delle regioni che prevedono il comodato d'uso gratuito, solo 6 regioni allargano il tetto di < 10.633 ISEE. Per questi motivi, un monitoraggio sul reale utilizzo delle risorse andrebbe condotto anche a livello regionale, in modo tale che le regioni che hanno strutturalmente economie e disavanzi possano provvedere ad allargare il più possibile i criteri di accesso secondo le domanda delle famiglie bisognose.
L' equo accesso al diritto allo studio e ai libri di testo può essere favorito non solo tramite l'implementazione efficace dei fondi garantiti dalla legge 48/98 oggetto del monitoraggio, ma anche permettendo alle famiglie bisognose di poter far rientrare le spese dei libri di testo e del materiale scolastico nella detrazione dei redditi[119] e garantendo un uso efficace delle risorse destinate al contrasto della povertà educativa. In particolare, il Ministero del Lavoro e Politiche Sociali ha previsto nell'ambito dei fondi FEAD, alla luce di una co - progettazione nel tavolo di confronto partenariale tra le istituzioni e le maggiori Organizzazioni sindacali, il Forum del Terzo Settore, le principali Organizzazioni attive nel contrasto alla marginalità estrema e altre come Save the Children, la fornitura di libri di testo e di materiale scolastico a studenti della scuola primaria e secondaria appartenenti a nuclei familiari in condizione di grave disagio economico. 150 milioni, infatti, sono specificamente dedicati al contrasto della deprivazione materiale di bambini e ragazzi, in cui la fornitura dei libri di testo per la scuola secondaria rientra a pieno titolo, pertanto è indispensabile che vengano attivati al più presto.
Per far si che le risorse siano efficaci per le famiglie meno abbienti, occorre inoltre garantirne la flessibilità: far accedere un gruppo ristretto di beneficiari a un contributo esiguo che può essere speso solo in libri di testo rappresenta una misura di sostegno per garantire il diritto allo studio non sufficiente. Sono poche le regioni che prevedono nei criteri di accesso o con altre misure l'acquisto di altro materiale scolastico in genere, tra cui ad esempio vocabolari, libri di narrativa e strumenti digitali, che invece nelle scuole secondarie di primo grado sono necessari e richiesti.
In termini di tempestività, poi, come si è visto, il processo non garantisce quasi mai l'arrivo dei fondi per i libri alle famiglie per l'inizio dell'anno scolastico. È necessario superare i ritardi strutturali nella ripartizione dei fondi,

[119] Da quest'anno tutte le persone fisiche possono detrarre dall'Irpef il 19% delle spese per l'istruzione relative alla frequenza, come la tassa di iscrizione, la tassa di frequenza e le spesa per la mensa scolastica, ma rimangono esclusi l'acquisto di materiale di cancelleria e di testi scolastici per la scuola secondaria.

emanando ad esempio in anticipo il decreto annuale del MIUR ed in ogni caso evitando di far ricadere sulle famiglie i ritardi burocratici che si producono nei diversi passaggi istituzionali. Infine, da quanto emerso dal presente monitoraggio, sia le regioni che i comuni monitorati devono migliorare l'accesso alle informazioni e il supporto alle famiglie nelle richieste di bonus libri, permettendone l'assistenza soprattutto per coloro che non hanno accesso alle nuove tecnologie.
Appare dunque indispensabile sistematizzare la distribuzione dei bonus e dei rimborsi dei testi scolastici, garantendone l'accesso a tutte le famiglie in stato di bisogno, la congruità e la tempestività del contributo, l'informazione e la semplificazione delle procedure di accesso.
Oltre a ciò, vi sono altre strategie da rafforzare per garantire l'accesso al materiale scolastico necessario per tutti gli studenti. In particolare si raccomanda di:

- Investire nelle biblioteche scolastiche e nel comodato d'uso gratuito. La creazione in ogni di scuola di una biblioteca scolastica, magari in rete con le biblioteche pubbliche del territorio, può rendere possibile non solo la promozione della cultura tramite la lettura di libri di narrativa e saggistica, ma anche il comodato d'uso dei libri di testo, con la possibilità di un uso pluriennale dei testi e modelli efficienti di scambio. La scuola, in questo modo, potrebbe prima di tutto ottenere uno sconto maggiore sui libri rispetto al singolo studente per poi riutilizzare i libri in buono stato l'anno successivo. I testi non obbligatori potrebbero inoltre essere acquistati dalla scuola in un numero di copie limitate e dati in prestito per brevi periodi, in modo da evitare l'aumento della spesa per i libri di testo consigliati, non previsti nel limite del tetto ministeriale;
- Favorire prassi di autoproduzione dei materiali didattici digitali, garantendone l'uniformità sul territorio e standard minimi di qualità editoriale, approvando linee guida specifiche, così come previsto da ultimo nel Piano Nazionale Scuola Digitale;
- Promuovere un contenimento della spesa per i libri di testo a partire dal porre dei limiti alla foliazione dei libri, evitando così l'ipertrofia dei testi, per far si che siano sempre più dei testi snelli da connettere con le altre risorse, magari aperte, e con i contenuti digitali;
- Sensibilizzare gli insegnanti a che valutino nella scelta del libro di testo anche la sua sostenibilità in termini di peso, costo e apertura alle risorse digitali, sempre rispettando i limite dei tetti ministeriali di spesa e valutando attentamente la reale necessità di aggiornamento in caso di nuove adozioni;
- Garantire che tutti gli studenti abbiano pari accesso alle nuove tecnologie, in modo da rendere più equa l'integrazione del digitale nella didattica. Per far questo si raccomanda di proseguire l'adeguamento delle aule didattiche affinché siano dotate di connessione ad internet veloce in ogni regione e di emanare delle disposizioni che garantiscano procedure di acquisto dei dispositivi di fruizione e gestione economicamente sostenibile da parte delle istituzioni scolastiche, che nel contempo garantiscano un equo accesso per tutti gli studenti, soprattutto per coloro che non possono permettersi l'acquisto dei *devices* e non hanno accesso alla rete;
- Assicurare che in tutte le scuole le risorse didattiche digitali siano accessibili per tutti e che gli studenti vengano abilitati ad apprendere insieme agli insegnanti "con" le nuove tecnologie e non "da" quest'ultime. Per far questo è necessario che le scuole si dotino di percorsi didattici finalizzati all'acquisizione da parte degli studenti delle competenze digitali necessarie ad utilizzare con dimestichezza e spirito critico le Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione per la didattica, il tempo libero e la comunicazione e che contestualmente venga garantita su tutto il territorio nazionale la formazione digitale del corpo docente.

TUTTI A SCUOLA... E I LIBRI?

Save the Children è la più importante Organizzazione internazionale indipendente, dedicata dal 1919 a salvare i bambini in pericolo e a promuovere i loro diritti, subito e ovunque, con coraggio, passione, efficacia e competenza.

Opera in 122 paesi per garantire a tutti i bambini salute, protezione, educazione, sviluppo economico, sicurezza alimentare e promuovere la partecipazione di tutti i minori. Inoltre risponde alle emergenze causate da conflitti o catastrofi naturali.

Save the Children è stata costituita in Italia alla fine del 1998 come Onlus e ha iniziato le sue attività nel 1999.

Oggi è una Ong riconosciuta dal Ministero degli Affari Esteri.

Oltre all'importante impegno a livello internazionale Save the Children Italia sviluppa programmi che hanno l'obiettivo di migliorare la vita dei bambini e delle bambine che vivono sul nostro territorio con interventi nell'ambito della lotta alla povertà minorile, della protezione dei minori a rischio di sfruttamento (come i minori stranieri non accompagnati), dell'educazione e della scuola, dell'uso sicuro delle nuove tecnologie, della tutela dei minori nelle emergenze.

Save the Children

Save the Children Italia Onlus
Via Volturno 58 - 00185 Roma
tel +39 06 4807001
fax +39 06 48070039
info.italia@savethechildren.org
www.savethechildren.org