

Audizione del 18/04/2019 – Commissione cultura della Camera dei Deputati

Prof. Gino Roncaglia (Università della Tuscia)

Le proposte di legge in esame nascono indubbiamente da obiettivi lodevoli e largamente condivisi: promozione della lettura (e in particolare della lettura legata alla forma-libro, che rispetto ad altre tipologie di contenuti editoriali – tradizionali e digitali – spesso prevalentemente brevi e frammentati ha il vantaggio di permettere l'articolazione di contenuti complessi e strutturati), attenzione al rapporto fra lettura e nuove tecnologie (anche in ambito scolastico), sostegno al mercato editoriale e in particolare ai soggetti più deboli della filiera del libro, a partire dalle librerie.

La larga condivisione di valori e obiettivi esistente su queste tematiche dovrebbe indurre a una discussione delle misure in esame il più possibile razionale, fondata su dati e analisi fattuali più che su presupposizioni ideologiche. È in questo spirito che vorrei sottolineare alcune criticità presenti nelle proposte presentate e alcuni temi che credo vadano approfonditi. Mi soffermerò soprattutto sull'ambito della scuola, che è quello per molti versi più rilevante rispetto all'obiettivo di favorire anche sul medio e lungo periodo la crescita culturale del paese e il miglioramento dei tassi di lettura. Ma dedicherò alcune osservazioni, necessariamente rapide, anche ad alcuni altri aspetti delle proposte in esame.

Per quanto riguarda la scuola, due aspetti essenziali sono quelli delle biblioteche scolastiche e del futuro dei libri di testo e – più in generale – dei contenuti di apprendimento.

Sulla carta – e dobbiamo purtroppo sottolineare *sulla carta* – quasi tutte le scuole italiane hanno una biblioteca scolastica. Ma si tratta di un dato ingannevole: la maggior parte di queste pretese 'biblioteche scolastiche' sono costituite da vecchi inventari a cui non corrispondono più né servizi né una sede fisica, da ripostigli o stanze-magazzino chiuse e polverose in cui qualche vecchio armadio metallico contiene libri ingialliti e non utilizzati, o magari da una collezione 'storica' anche rispettabile ma ferma da decenni, senza personale preposto e senza servizi. Secondo un'indagine INVALSI del 2016 solo 12% delle biblioteche scolastiche censite fa parte di una rete, è capace di offrire servizi di prestito anche sfruttando le biblioteche del territorio e ha un catalogo consultabile digitalmente. E questo dato è relativo alle circa 8.600 scuole che hanno risposto al questionario: la realtà sul complesso del nostro sistema scolastico è sicuramente ancor peggiore.

Fra il 2000 e oggi, l'unico finanziamento centrale di una qualche minima rilevanza destinato alle biblioteche scolastiche è venuto dall'azione #24 del Piano Nazionale Scuola Digitale (10 milioni, erogati nell'arco di circa due anni e mezzo, per il finanziamento di 1.000 biblioteche scolastiche innovative). Per fare un confronto, il (lodevolissimo) Piano Nazionale Cinema per la Scuola, adottato ai sensi della legge 220/2016, ha stanziato *in un anno* una cifra (20.700.000 euro) più di due volte superiore a quanto stanziato per le biblioteche scolastiche *nell'arco degli ultimi diciannove anni*. Credo che questo dato basti a mostrare come i finanziamenti previsti per le biblioteche scolastiche da alcune delle proposte di legge in esame, certo animate da ottime intenzioni, siano però troppo bassi per poter incidere davvero.

Bisognerebbe considerare invece la biblioteca scolastica come il fulcro principale di un ripensamento complessivo degli spazi e dei servizi offerti alle studentesse e agli studenti, un luogo vivo e attivo in cui lavorare all'alfabetizzazione informativa in tutte le sue forme, alla promozione

della lettura ma anche alla formazione legata all'uso di altri codici comunicativi, all'approfondimento degli interessi personali degli studenti, a servizi innovativi come il prestito digitale, ad attività trasversali capaci di superare il gruppo classe e le barriere disciplinari, a una migliore integrazione fra scuola e territorio. La biblioteca scolastica è insomma il luogo da cui si dovrebbe partire per innovare la scuola partendo da servizi e contenuti, più che dal puro strumento tecnologico. Per questo credo sarebbe importante:

- Prevedere uno stanziamento annuo di una cifra non inferiore ai 20 mln di euro per le biblioteche scolastiche, attraverso modalità che favoriscano il trasferimento di competenze da biblioteche scolastiche già avviate (ad es. attraverso il finanziamento azione #24 del PNSD) a biblioteche scolastiche ancora da avviare o da rinnovare
- Prevedere azioni specifiche di formazione dei docenti-referenti (l'azione #24 del PNSD prevedeva a questo fine uno stanziamento di 700.000 euro, tuttavia mai erogato), secondo modelli che potrebbero ispirarsi almeno in parte a quanto fatto per la figura dell'animatore digitale. Se istituire nelle nostre scuole la figura professionale del bibliotecario scolastico sembra al momento un'utopia (anche se in questa direzione bisognerà prima o poi muoversi, sulla scia delle esperienze europee e internazionali più avanzate: proprio in questi giorni ad es. nel Michigan si sta discutendo il riconoscimento al personale specializzato assegnato alle biblioteche scolastiche del ruolo di 'personale scolastico essenziale'), ci si può avvicinare per gradi a questo obiettivo lavorando a una figura normativamente e funzionalmente riconosciuta, nonché adeguatamente formata, di referente di biblioteca scolastica.
- Indicare esplicitamente la biblioteca scolastica quale sede di riferimento per le attività di formazione e di apprendimento relative a un vasto ambito di contenuti (in)formativi: promozione della lettura ma anche educazione alla visione e all'ascolto, pratica del *debate*, conoscenza e valorizzazione dei beni culturali, ecc.; molto spesso a queste tematiche sono dedicati strumenti di finanziamento specifici (in particolare i PON) che però non prevedono concretamente *dove*, con quali strumenti e in quale contesto, queste attività vadano svolte: in tutti questi casi un riferimento specifico alle biblioteche scolastiche, anche come destinatarie di parte del finanziamento erogato, sarebbe sicuramente opportuno.

Vorrei dedicare qualche considerazione anche al tema dei libri di testo, su cui esiste purtroppo molta confusione (e in parte questo emerge anche dalle proposte presentate). Credo che i libri di testo abbiano e continuino ad avere una funzione essenziale, e su questo punto rimando alle considerazioni svolte nel mio libro 'L'età della frammentazione. Cultura del libro e scuola digitale' (Laterza 2018). Credo che possano e debbano essere svecchiati (assumendo una veste più snella e una funzione di filo conduttore e di quadro di riferimento più che di raccolta onnicomprensiva e 'monumentale' di contenuti). Credo che progressivamente si muoveranno sempre più verso il digitale e verso una maggiore integrazione con risorse digitali. Credo però anche che un passaggio troppo rapido a libri di testo esclusivamente digitali creerebbe problemi al momento ancora di difficile soluzione (standardizzazione delle piattaforme di fruizione e delle funzionalità, buoni strumenti di annotazione basati su standard capaci di durare nel tempo, garanzia del fatto che ogni studente abbia in mano dispositivi di fruizione adeguati, garanzia dell'esistenza per tutti – per tutte le scuole e per tutti gli studenti – delle infrastrutture di rete necessarie, sicure e veloci, ecc.).

Siamo ancora lontanissimi da questi obiettivi: il fatto che gli studenti e i docenti mostrino in molti casi di preferire ancora i libri cartacei non è una resistenza corporativa ma un sintomo di problemi reali, che non si possono superare con un articolo di legge: sarebbe bene che il legislatore si preoccupasse *innanzitutto* di creare le condizioni per rendere possibile questo passaggio in maniera efficace, cosa tutt'altro che banale e ad oggi non fatta.

C'è poi un punto – lo dico in maniera un po' provocatoria perché credo sia uno dei temi su cui c'è più dannosa e più inutile demagogia – che il legislatore dovrebbe proprio togliersi dalla mente: pensare che i libri di testo digitali permettano di risparmiare sui costi. Non è affatto così: produrre un buon libro di testo digitale costa molto di più che produrre un buon libro di testo cartaceo: serve lavorare a strumenti interattivi di sviluppo non banale, serve acquisire diritti su contenuti multimediali (o produrli da zero), serve lavorare a piattaforme e interfacce di fruizione, serve coinvolgere un numero molto maggiore di professionalità. Un libro di testo digitale non si improvvisa, non si costruisce con PowerPoint, non lo può autoprodurre un insegnante o uno studente. Pensare altrimenti vuol dire introdurre nella nostra scuola un digitale debole e pasticciato al posto di quello forte e di qualità di cui abbiamo bisogno, e danneggia in ultima analisi efficacia, credibilità e prospettive complessive dell'innovazione digitale legata alla scuola e all'apprendimento.

Vorrei infine toccare brevemente due altri punti contenuti in alcune delle proposte di legge in esame e non direttamente legati all'ambito scolastico:

1. Carta elettronica per gli acquisti di libri, e in generale tutti i provvedimenti legati a 'carte' precaricate con una certa cifra per l'acquisto di contenuti e servizi culturali. Credo che sarebbe preferibile lavorare, anziché su singole fasce della popolazione (per quanto meritevoli di attenzione e tutela) su una card 'cultura e formazione' destinata a ogni cittadino e basata in primo luogo su un meccanismo di 'reward' per le attività culturali e formative svolte. Rimando su questo tema al documento specifico allegato, sviluppato anche sulla base di discussioni svolte con gli amici del Forum del libro.
2. Legge Levi e tetto agli sconti. Sostengo da tempo che la strada del tetto agli sconti rivolti all'utente finale sia una strada nata certo con ottime intenzioni (e nata peraltro in un'epoca assai diversa dall'attuale) ma in ultima analisi profondamente sbagliata, sia perché induce nel cittadino l'idea pernicioso del libro come bene mantenuto artificialmente caro da una sorta di (inesistente) 'lobby' editoriale, sia perché facilmente eludibile (e di fatto elusa) in mille modi che nessuna formulazione legislativa, per quanto arzigogolata, può davvero limitare. Ho argomentato questa tesi in molte sedi, alle quali senz'altro rimando. Credo sarebbe invece preferibile garantire a tutti i soggetti di vendita finale (librerie fisiche e online, librerie di catena e piccole librerie, librerie di qualità e grande distribuzione...) condizioni analoghe per l'acquisizione dei libri: al momento i soggetti più 'pesanti' possono acquisire i libri con uno sconto ben maggiore dei soggetti 'piccoli', e questa disparità incide moltissimo sulla sostenibilità dei soggetti deboli della catena.

Proposta per la realizzazione di una carta unificata di credito formativo e culturale

Nel corso degli ultimi anni, il bonus insegnanti e il bonus cultura per diciottenni hanno introdotto un modello di sovvenzione legata a spese formative e culturali la cui esperienza ha messo in luce sia alcuni vantaggi, sia alcune criticità. Fra i vantaggi la riaffermazione della centralità della formazione e della cultura per la crescita individuale e professionale, gli effetti economici positivi in particolare sul comparto editoriale, e la gestione smaterializzata e telematica dell'erogazione, che ha favorito la crescita delle relative competenze fra i destinatari (in particolare per quanto riguarda la diffusione dell'uso degli strumenti SPID di identità digitale). Fra gli svantaggi, la percezione del meccanismo come una sorta di elargizione occasionale e comunque non strutturata, la relativa facilità con la quale è possibile 'rivendere' ad altri gli acquisti fatti, la rigidità e la gestione non sempre banale delle procedure di acquisto.

Al meccanismo del bonus insegnanti e del bonus cultura possono essere avvicinate altre tipologie di intervento legate a voucher finalizzati: possiamo ricordare ad esempio i voucher per l'acquisto dei libri di testo, ma anche alcune altre tipologie di voucher destinati a disoccupati o a fasce svantaggiate della popolazione e corrispondenti a un importo fisso o variabile in funzione di parametri predeterminati.

Vi sono poi iniziative specificamente rivolte a promuovere la formazione professionale con finalità di inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro: ad esempio la carta ILA (Individual Learning Account) promossa nell'ambito del POR 2007-2013 dal Fondo Sociale Europeo e gestita dai Centri per l'impiego delle Provincie, la Carta-IN promossa nel 2004 sempre su fondi FSE dalla Regione Campania, la carta di credito formativo promossa più o meno nello stesso periodo dal Comune di Roma in collaborazione con il Consorzio Gioventù Digitale e le iniziative analoghe promosse da altri enti locali. In genere, l'accredito previsto da questa tipologia di interventi è dell'ordine dei 2-3.000 euro e la spesa deve essere obbligatoriamente destinata ad attrezzature o a formazione presso strutture accreditate.

Spesso per quest'ultima tipologia di interventi viene usata l'espressione "carta di credito formativo". Il riferimento all'idea della carta di credito è tuttavia abbastanza improprio: si tratta dell'assegnazione di una somma da spendere, ma – proprio come nel caso dei voucher – l'assegnazione è una-tantum: non si ha dunque in mano uno strumento riusabile, sul quale possano essere caricati altri fondi e fatte altre spese. Vi è inoltre un ulteriore limite legato alla percezione psicologica da parte degli utenti: la formazione viene comunque percepita come un costo (anche se sostenuto da altri) e non come un valore. L'iniziativa formativa è percepita come quella per cui si 'spendono' i soldi ricevuti, non quella che permette di ottenere un 'reward'.

Assai diverso è il meccanismo alla base di varie tipologie di 'social card' o 'carta acquisti' statale prevista per anziani in condizioni economiche disagiate: in questo caso la carta è ricaricata periodicamente dallo stato, con un contributo predeterminato (mensile o annuale), e può essere utilizzata per effettuare acquisti in esercizi commerciali convenzionati (in particolare supermercati e alimentari), anche attraverso la convenzione con il circuito Mastercard, e per pagare tasse e contributi. L'aspetto interessante di questo modello – che si rivolge a una fascia comunque assai ampia della popolazione – è nell'effettiva vicinanza a una carta di credito (o meglio, a una carta prepagata), che trasforma la social card in uno strumento vivo e riusabile. A differenza della carta di credito formativa, tuttavia, l'accumulo di valore non è finalizzato a una spesa orientata alla crescita culturale e professionale, ma ad acquisti di beni e servizi fondamentali da parte di chi si trova in condizioni di svantaggio economico.

Altra possibilità ben nota è poi quella del finanziamento di alcune tipologie di spesa attraverso deduzioni o detrazioni fiscali: è il caso delle spese mediche, delle spese per l'istruzione formale, e di proposte per deduzioni o detrazioni specifiche legate ad esempio all'acquisto di libri da parte degli insegnanti. Si tratta di un modello universale (rivolto cioè all'intera popolazione), che comporta però spesso procedure complicate di conservazione e produzione della documentazione (scontrini ecc.). Inoltre, la deduzione –

riguardando un abbattimento dell'onere imponibile – favorisce i più abbienti, che hanno un'aliquota marginale più alta.

Un ulteriore meccanismo, del tutto diverso da quelli sopra considerati, è quello, ben noto, delle carte utilizzate con finalità promozionali e di fidelizzazione da moltissime aziende (anche in campo formativo e culturale: si pensi ad esempio alle card delle librerie). In questi casi, la carta consente di 'accumulare' punti – o, in alcuni casi, direttamente valore monetario – che possono poi essere 'spesi' sia per ottenere "more of the same" (altra benzina, altri libri...) sia per ottenere 'premi' di altro genere. In questi casi, la percezione dell'utente è effettivamente quella di un accumulo di valore, anche se a fronte di una spesa anticipata e sostenuta interamente con fondi propri.

È possibile pensare a un intervento complessivo di promozione della cultura e della formazione che utilizzi un meccanismo capace di riunire il meglio di questi diversi modelli? Un meccanismo che si rivolga a tutti, ma permetta di differenziare in maniera flessibile singoli interventi anche in funzione di fattori specifici (come la professione o la situazione economica o occupazionale)? Un meccanismo che riesca a far percepire le spese in cultura e formazione come effettivamente associate a un sostegno semplice ed efficace da parte dello Stato? Un meccanismo che possa essere utilizzato, in forme diverse ma con eguale semplicità, da amministrazioni centrali e locali, e in determinati casi anche da privati?

La proposta è quella di realizzare una carta di credito formativo e culturale che abbia le seguenti caratteristiche:

- Sia disponibile per ciascun cittadino, indipendentemente dall'età o dalla condizione economica o occupazionale (cultura e formazione servono a tutti).
- Corrisponda a un 'borsellino virtuale' che permetta di accumulare valore economico effettivamente spendibile – e che potrebbe essere gestito in maniera del tutto smaterializzata o avere anche una controparte fisica in forma di card convenzionata con uno o più fra i maggiori circuiti e utilizzabile attraverso PIN personale, come già avviene nel caso della social card – per altre spese in cultura e formazione (in questo caso, con un meccanismo che può eventualmente essere ulteriormente premiale), ma eventualmente anche per i pagamenti di imposte.
- Possa essere usata con facilità per garantire un 'reward' pubblico nel caso di successi formativi legati all'iter della formazione formale (ad esempio, si potrebbe prevedere un accredito automatico sulla carta dello studente per prove ed esami sostenuti e superati con un buon voto: lo Stato – e/o l'Università, e/o il Comune... – premia lo studente che studia bene).
- Possa essere usata con facilità *anche* nel caso di progetti specifici (ad esempio attraverso il riaccredito totale o parziale sulla carta delle spese relative a formazione andata a buon fine o acquisto attrezzature, nei casi di riqualificazione professionale, avviamento al lavoro ecc. per i quali si utilizzavano meccanismi di voucher formativo o di carta di credito formativa).
- Possa essere usata con facilità in tutti i casi in cui lo stato voglia garantire una soglia di copertura per acquisti legati alla crescita in competenze e cultura di determinate categorie: ed esempio, le spese in libri effettuate sulla carta potrebbero essere immediatamente o annualmente riaccreditate fino alla soglia di 200 euro annui nel caso degli insegnanti o degli studenti.
- Possa essere usata in campagne nazionali o locali anche con finanziamenti misti pubblico-privato (ad esempio nel caso di campagne di promozione della lettura, per favorire la partecipazione a spettacoli teatrali o a concerti o l'ingresso a musei, ecc.).
- Possa sostituire le carte fidelizzazione nel caso di esercizi convenzionati (librerie di catena, librerie indipendenti, esercizi culturali...), con un accredito in questo caso coperto economicamente dall'esercizio stesso o dalla relativa associazione di rappresentanza (in altri termini, facendo un acquisto presso la libreria X la carta di credito è riconosciuta come carta di fidelizzazione di quella stessa libreria, e porta all'accredito di una percentuale di quanto speso).

Tecnicamente, un virtual wallet e/o carta-chip unificata di questo tipo è oggi realizzabile senza particolari problemi, e potrebbe essere inoltre ulteriormente utilizzato come e-portfolio professionale e culturale, prevedendo una registrazione permanente in corrispondenza di determinati traguardi formativi (ad esempio laurea, abilitazione professionale, corsi di qualificazione e perfezionamento...).

Le funzionalità della carta di credito formativo e culturale sarebbero implementabili, volendo, anche sulla carta di identità elettronica.

Gino Roncaglia – Forum del Libro