CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE

ODG

N. 830

Misure a tutela del diritto allo studio, contrasto al caro-libri e promozione dell'innovazione didattica, delle risorse educative aperte (OER) e del comodato d'uso gratuito nel sistema scolastico piemontese

Presentato da:

POMPEO LAURA (prima firmataria) 05/10/2026, AVETTA ALBERTO 06/10/2026, VALLE DANIELE 07/10/2026, CALDERONI MAURO 12/10/2026

Richiesta trattazione in aula

Presentato in data 07/10/2026

CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE

Al Presidente del
Consiglio regionale
del Piemonte

ORDINE DEL GIORNO n. 830

ai sensi dell'articolo 18, comma 4, dello Statuto e
dell'articolo 103 del Regolamento interno

Oggetto: ***Misure a tutela del diritto allo studio, contrasto al caro-libri e promozione dell'innovazione didattica, delle risorse educative aperte (OER) e del comodato d'uso gratuito nel sistema scolastico piemontese***

Premesso che

- i prodotti dell'editoria scolastica non vengono promossi attraverso le comuni forme di pubblicità al pubblico, bensì nei primi mesi di ogni anno solare — in vista delle adozioni da effettuare entro maggio per l'anno scolastico successivo — tramite agenti e promotori editoriali direttamente presso il corpo docente;
- in Italia la scelta dei libri di testo è deliberata dai competenti organi collegiali di ciascun istituto scolastico, nei quali svolgono un ruolo centrale i docenti: tali deliberazioni vengono raccolte e comunicate agli editori tramite una piattaforma informatica gestita dall'Associazione Italiana Editori (AIE) sulla base di un accordo di collaborazione con il Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM);
- il sistema educativo di istruzione e formazione è organizzato in base ai principi di sussidiarietà e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche (art. 1, commi 622 e ss. della L. 27 dicembre 2006, n. 296 e L. 15 marzo 1997, n. 59);
- in base alla normativa vigente (L. 13 luglio 2015, n. 107), ciascun istituto scolastico adotta il Piano Triennale dell'Offerta Formativa (PTOF), documento elaborato dal Collegio dei

Docenti sulla base degli indirizzi definiti dal Dirigente Scolastico, con il quale le scuole esplicitano la propria programmazione curricolare, extracurricolare, educativa e organizzativa;

- l'art. 4, comma 5, del D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275 indica come la scelta, l'adozione e l'utilizzazione delle metodologie e degli strumenti didattici, ivi compresi i libri di testo, debbano essere coerenti con il PTOF e attuati con criteri di trasparenza e tempestività, favorendo l'introduzione e l'utilizzazione di tecnologie innovative;
- l'editoria scolastica ha subito una trasformazione profonda con l'avvento delle nuove tecnologie digitali dell'informazione e della comunicazione, esemplificate dalla possibilità di realizzare e far circolare libri dematerializzati in formato elettronico (e-book);
- l'art. 6 del D.L. 12 settembre 2013, n. 104 (convertito con modificazioni dalla L. 8 novembre 2013, n. 128) ha ampliato la varietà dei materiali didattici utilizzabili, arricchendo la platea degli strumenti alternativi e rimettendone la scelta alle autonomie scolastiche;
- con il D.M. n. 51 del 26 marzo 2026, il MIM ha aggiornato i tetti di spesa della dotazione libraria necessaria per ciascun anno della scuola secondaria di I e II grado per l'anno scolastico 2026/2027, prevedendo al comma 4 dell'articolo 1 che eventuali incrementi degli importi indicati debbono essere contenuti entro il limite massimo del 20%;
- come indicato dal comma 2 del sopracitato articolo, sono gli Uffici Scolastici ad esercitare la vigilanza mettendo in atto opportuni controlli nei confronti delle istituzioni scolastiche affinché le adozioni dei libri di testo siano contenute entro i tetti di spesa, mentre internamente agli istituti spetta ai revisori verificare il rispetto di tali limiti;
- agli allegati 1 e 2 del succitato decreto si specifica come i tetti di spesa per l'anno scolastico 2026/2027 siano fissati per la Scuola Secondaria di I grado in € 303 per il I anno, € 121 per il II anno e € 136 per il III anno, mentre per la Scuola Secondaria di II grado risultano variabili in base alla tipologia di istituto;

premesso, inoltre, che

- la profonda crisi economica e del lavoro, a livello globale e locale, gravando fortemente sui bilanci familiari, rende il diritto allo studio una spesa sempre più insostenibile, con il rischio reale di alimentare nuove forme di discriminazione e di povertà educativa;
- dai risultati dell'indagine conoscitiva IC57 "*Editoria scolastica in Italia*" condotta dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), si evince come nel 2024 le

vendite totali del settore abbiano sfiorato gli 800 milioni di euro, con una crescita complessiva del 13% nell'arco di un decennio;

- tale incremento risulta in linea con l'andamento inflazionistico, ma superiore alla crescita del potere d'acquisto delle famiglie e in netto contrasto con i risparmi attesi dalla transizione al digitale;
- la spesa media per studente è cresciuta di quasi il 4% nella Scuola Secondaria di Primo Grado e di oltre il 5% nella Scuola Secondaria di Secondo Grado;
- le politiche statali di sostegno allo studio differiscono sensibilmente in base al grado dell'ordine scolastico: nella Scuola Primaria i libri sono universalmente gratuiti, mentre a partire dalla Scuola Secondaria di Primo Grado i costi gravano in gran parte sulle famiglie, salvo la presenza di programmi di sostegno economico che variano per efficacia e copertura a seconda delle amministrazioni locali;
- come definito dalla l.r. n. 28 del 2007 e s.m.i., la Regione Piemonte interviene a sostegno delle famiglie tramite il bando Voucher Scuola, articolato nel Voucher A (iscrizione e frequenza) e nel Voucher B (acquisto di libri di testo, materiale didattico, dotazioni tecnologiche, trasporti e attività integrative);
- come indicato dall'art. 12 di tale legge, i voucher sono differenziati per fasce di reddito, finalizzati sia alle spese di iscrizione/frequenza (comma 1, lett. a), sia all'acquisto di libri di testo, materiale didattico, dotazioni tecnologiche, trasporti e attività integrative (comma 1, lett. b);
- come indicato nella DCR 128 del 18 giugno 2026, all'erogazione del contributo mediante voucher B si fa fronte con le risorse finanziarie specificamente stanziate con la legge regionale di bilancio;
- con la DD n. 428 del 10 agosto 2026 per l'anno 2026 è stata pubblicata la graduatoria regionale in base alle domande pervenute tra il 25 giugno e il 16 luglio;

considerato che

- nonostante l'ampliamento delle risorse educative digitali, il libro scolastico continua a svolgere un ruolo fondamentale nei processi di apprendimento, mantenendo una centralità strutturale anche a fronte della sua dematerializzazione;
- la citata indagine conoscitiva AGCM evidenzia come la sostituzione del libro cartaceo con l'e-book (obiettivo auspicato dalle riforme per abbattere i costi tramite risorse digitali) non

si sia concretamente realizzata, con la conseguenza che i risparmi attesi per le famiglie non si sono evidenziati;

- sebbene l'aumento medio dei prezzi non abbia superato il tasso di inflazione, la percezione del carico economico da parte delle famiglie è fortemente peggiorata a causa della contrazione del potere d'acquisto e della scarsa diffusione di pratiche quali il comodato d'uso gratuito; a differenza di altri Paesi dell'Unione Europea, in Italia i costi dei libri per le scuole secondarie restano a carico dei nuclei familiari, con sussidi pubblici frammentati e disomogenei a livello territoriale;

considerato, altresì, che

- un elemento di forte criticità per i consumatori è rappresentato dall'elevato tasso di ricambio dei volumi: la produzione editoriale rinnova circa il 10% dei titoli ogni anno, spesso a fronte di variazioni contenutistiche estremamente limitate;
- la stessa AGCM osserva come il criterio formale del 20% di variazione dei contenuti (necessario per classificare un testo come "nuova edizione") presenti margini di interpretazione ampi ed evasivi, venendo talvolta assolto con mere modifiche grafiche o di impaginazione;
- i testi scolastici italiani in versione cartacea risultano in media nettamente più voluminosi rispetto alla media europea (fino al doppio), e nonostante le raccomandazioni ministeriali non si è consolidata la prassi di suddividere i volumi in fascicoli o moduli autonomi (teoria, esercizi, approfondimenti);

valutato che

- la diffusione di contenuti multimediali e di Learning Objects (LO) — risorse di apprendimento online autonome e ricombinabili — ha favorito lo sviluppo di prodotti didattici ibridi, con un'evoluzione dei regimi di fruizione e di licenza;
- il parallelo sviluppo delle Risorse Educative Aperte (Open Educational Resources - OER) e l'utilizzo di licenze flessibili (es. Creative Commons) offre strumenti utilizzabili, adattabili e ridistribuibili liberamente senza i costi legati ai diritti d'autore commerciali;
- l'irruzione dell'Intelligenza Artificiale (IA) nelle metodologie di apprendimento sta ridefinendo i modelli operativi dell'editoria e della produzione dei contenuti scolastici, richiedendo una governance pubblica attenta all'accessibilità e all'equità;

- nel 2015 il TAR della Valle d'Aosta ha dichiarato inammissibile per "carenza d'interesse" il ricorso presentato dall'AIE contro le delibere della Sovrintendenza che prevedevano il comodato d'uso dei libri scolastici esteso anche ai materiali didattici digitali;

valutato altresì che

- come sottolineato anche dall'AGCM, una maggiore modularità dei testi scolastici consentirebbe una fruizione più flessibile, aggiornamenti parziali e una migliore rivendibilità sul mercato dell'usato, permettendo alle famiglie di acquistare come "nuovo" unicamente il modulo aggiornato;
- se le graduatorie fossero pubblicate con un paio di mesi di anticipo, o comunque poco dopo la pubblicazione da parte degli istituti dei libri adottati, i genitori potrebbero sapere in anticipo un eventuale rientro della spesa dei libri scolastici e potrebbero scegliere in maniera adeguata se propendere per l'acquisto di un nuovo volume o meno;

sottolineato che

- l'art. 6, comma 2-bis, del D.L. n. 104/2013 stabilisce che gli istituti scolastici possano elaborare direttamente materiale didattico digitale per specifiche discipline, affidandone la redazione a un docente e registrando l'opera con licenza aperta per la distribuzione gratuita tra le scuole statali;
- l'art. 6, comma 2-quater, del medesimo D.L. n. 104/2013 definisce come "preferibile" l'adozione di testi fruibili su piattaforme aperte, nell'ambito della promozione statale della cultura digitale;
- le risorse OER e l'autoproduzione scolastica costituiscono una potenziale ed efficace alternativa al mercato editoriale tradizionale, capace di coniugare risparmio economico e innovazione pedagogica, sebbene la normativa attuale e le prassi applicative ne limitino ancora il pieno sviluppo;

evidenziato che

- l'AGCM indica come la mancanza di idonei strumenti di controllo sui collegi docenti o di idonei strumenti di contrattazione — previsti invece per la scuola Primaria in cui i libri sono acquistati direttamente dalle pubbliche amministrazioni — determini l'inefficacia dei tetti

di spesa per limitare l'impatto economico dei libri scolastici, seppur essi siano previsti in appositi atti ministeriali;

rilevato, in particolare, che

- la formazione dei nostri ragazzi sta progressivamente perdendo il suo carattere universale per trasformarsi in una tassa insostenibile, e che il carovita e i continui aumenti dei listini non possono continuare a erodere un principio costituzionale fondamentale come il diritto allo studio;

visto

- l'articolo 34 della Costituzione Italiana, che sancisce il principio dell'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, come obbligatoria e gratuita;

IMPEGNA

la Giunta regionale a

- **potenziare e ottimizzare la misura del Voucher B** al fine di ampliare la platea delle famiglie beneficiarie programmando l'apertura della finestra per la presentazione delle domande nei mesi di aprile/maggio e velocizzando le procedure di erogazione dei voucher di modo che la graduatoria esca a giugno e non più a fine agosto;
- **promuovere e sostenere il comodato d'uso gratuito dei libri di testo** predisponendo linee guida regionali e incentivi economici dedicati alle istituzioni scolastiche piemontesi della scuola secondaria, anche attivando un tavolo di confronto con l'Ufficio Scolastico Regionale (USR Piemonte) e con le associazioni degli editori per superare i blocchi tecnologici e di licenza che ad oggi impediscono la riassegnazione e il riutilizzo dei libri in formato digitale ed e-book;
- **incentivare l'Editoria Scolastica Aperta (OER) e l'autoproduzione digitale** promuovendo bandi di finanziamento o premi di buone pratiche rivolti alle scuole piemontesi che sperimentano l'elaborazione di materiale didattico digitale autoprodotto ai sensi dell'art. 6, comma 2-bis del D.L. 104/2013 e sostenendo la formazione dei docenti, in collaborazione

con la rete universitaria piemontese e l'USR, sull'uso e la creazione di Risorse Educative Aperte (OER) con licenze aperte (es. Creative Commons);

- **attivarsi presso la Conferenza Stato-Regioni e nei confronti del Governo e del Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM) affinché vengano definiti criteri normativi più stringenti e verificabili sul vincolo del 20% di variazione dei contenuti necessari per la pubblicazione di nuove edizioni**, si renda vincolante la suddivisione dei testi in moduli o fascicoli separati per ridurre il peso fisico dei libri e consentire l'acquisto parziale delle sole sezioni aggiornate, e infine si adotti un sistema di monitoraggio e controllo stringente sul rispetto effettivo dei tetti di spesa per le adozioni librarie deliberati dalle scuole.