

Cosa cambia per il bibliotecario di ente locale

Rischi, vantaggi e sviluppi possibili alla luce della normativa e dell'applicazione del CCNL

di Nerio Agostini

Un decennio di innovazione normativa che ha lasciato il segno

Il quadro normativo, nel decennio di fine secolo, ha avuto una trasformazione talmente accelerata da mettere in seria difficoltà gli enti locali. Vi è stata una promulgazione "alluvionale" di leggi e decreti tra di loro concatenati. Vi sono però dei punti di riferimento riconosciuti come capisaldi dell'innovazione, quali la legge 142/90,¹ il decreto legislativo 29/93,² il decreto legislativo 77/95³ che hanno gettato le basi di tutto il nuovo ordinamento e la nuova organizzazione strutturale degli enti locali e hanno fornito modalità avanzate per la gestione programmata delle risorse. Parlando di programmi è giusto ricordare l'importanza e l'incidenza anche della legge 81/93,⁴ nota come legge sull'elezione diretta del sindaco.

Per quanto concerne i rapporti con i cittadini uno dei punti di riferimento è stata la legge 241/90⁵ che ha messo l'accento sulla "trasparenza" della gestione e sul diritto di accesso agli atti amministrativi.

Particolare importanza hanno assunto poi le cosiddette Bassanini che hanno fornito strumenti e contenuti utili allo sviluppo della gestione "aziendale" degli enti, all'esaltazione dell'autonomia regolamentare degli stessi, al trasferimento di nuovi compiti agli enti locali, unitamente al decentramento decisionale nel rispetto delle specificità territoriali e socioeconomiche in cui i servizi vengono erogati.

Questo prolifico periodo legislativo si chiude con il d.lgs. 267/2000⁶ – il cosiddetto Testo unico – che con i suoi 274 articoli ha raccolto e plasmato in un testo organico, con modifiche di complemento, le leggi relative agli enti locali del decennio

in questione. Questo testo rappresenta quindi l'aggiornamento complessivo di tutta la normativa e fissa un punto fermo da cui

ripartire: la "costituzione amministrativa" degli enti locali.

E per chiudere il quadro in grande stile, all'inizio del nuovo secolo arriva il d.lgs. 165/2001⁷ che ripresenta le regole aggiornate sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e quindi anche degli enti locali.

Nuovo status del dipendente di ente locale

Il cambiamento sviluppatosi in questi anni ha fortemente coinvolto il dipendente pubblico che in poco tempo è stato catapultato dalla logica del posto sicuro, magari poco retribuito ma tutelato e poco coinvolto nella gestione dei servizi, alla situazione odierna dove è richiesta professionalità, capacità, dedizione, responsabilità. Come conseguenza di ciò è decollato un sistema complessivo tendente a ricercare le professionalità necessarie all'erogazione dei servizi e a riconoscere le specificità professionali individuali a cui far corrispondere anche un'adeguata retribuzione. Tutto ciò dovrebbe permettere di superare l'autoreferenzialità del dipendente, degli uffici, dei servizi, degli enti erogatori di servizi.

Di fatto sul piano formale sono state gettate le basi per il cambiamento dello status del dipendente pubblico che passa dal rapporto di lavoro di diritto pubblico a quello di "diritto privato" e ciò è avvenuto sia attraverso la normativa del decennio trascorso, sia attraverso l'applicazione dei nuovi contratti collettivi di lavoro che ad essa si rifanno, in particolare:

- Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) relativo all'area della dirigenza del comparto Regioni e autonomie locali 1998/2001 e accordi integrativi successivi;
- Contratto collettivo nazionale di



lavoro e Nuovo ordinamento professionale (NOP) del comparto del personale delle Regioni e autonomie locali 1998-2001, entrato in vigore il 1° aprile 1999, e accordi biennali integrativi del 14 novembre 1999 e 5 ottobre 2001.

Questi contratti, applicati per la prima volta nell'ambito del diritto privato, si sono intrecciati in estrema "sintonia contenutistica" con i succitati Testo unico del 2000 e d.lgs. 165/2001.

Certamente si sono gettate delle basi solide, ma il passaggio verso il nuovo non è ancora del tutto compiuto. L'intero processo trova difficoltà e resistenze più o meno passive, manca ancora la metabolizzazione del nuovo e soprattutto

occorre il tempo della "maturazione culturale" che impedisca il ritorno al passato attraverso il ripristino di privilegi o rendite di posizioni.

La "nuova contrattazione" collettiva

Tutti i comparti del pubblico impiego si sono trovati a vivere una stagione rivoluzionaria, dopo quella legislativa, con le tante novità legate ai nuovi contratti collettivi nazionali.

Tali contratti hanno introdotto parecchi elementi innovativi: riduzioni di categorie; riduzioni, modifiche, riconoscimenti dei profili pro-

fessionali; nuove forme di lavoro; valutazione individuale; meritocrazia; formazione permanente; nuove modalità di percorso retributivo e di carriera.

È stata introdotta per la prima volta in assoluto, e messa in primo piano, la contrattazione decentrata integrativa, come metodologia applicativa del Contratto collettivo nazionale per meglio salvaguardare la specificità professionale nei singoli e diversi contesti socioeconomici, e i relativi bisogni di servizi in cui gli enti si trovano collocati. È una novità assoluta che si lega con l'autonomia regolamentare degli enti ed è una forma di contrattazione già ampiamente collaudata nel privato. ➤



Tutti i contratti del pubblico impiego, sia pure nella loro diversità di comparto, hanno parecchi punti in comune o quanto meno la filosofia che li regge è comune.

Negli enti locali si è verificata una difficoltà diffusa, spesso una vera e propria *impasse*, in molti casi confusione ed errori. Molte indagini di centri studi e le stesse analisi della Corte dei conti nelle sue relazioni al Parlamento⁸ rilevano forti ritardi, non chiarezza o confusione di ruoli, sconfinamenti o ingerenze nelle competenze e non rispetto o corretta applicazione della "separazione dei poteri". Molte applicazioni contrattuali risultano "nulle", con le possibili ricadute negative sui singoli e sui servizi.

Per meglio comprendere e analizzare ciò che sino ad oggi si è registrato è opportuno esaminare gli aspetti più significativi del contesto in cui il tutto si è collocato. Gli amministratori e la dirigenza hanno serie difficoltà di ruolo e scarsa preparazione ad affrontare il nuovo. Dalle varie Bassanini sino al Testo unico 2000 i cambiamenti sono stati tanti e tali da creare disorientamento e scompiglio, oltre che gettare le basi del nuovo. La netta e inequivocabile separazione tra il potere di indirizzo degli amministratori e il potere-responsabilità di gestione della dirigenza non è ancora totalmente acquisita nei fatti. Questa metodologia gestionale di tipo aziendale costituisce un passaggio culturale "epocale" che avanza a passi lenti, trova resistenze tra i protagonisti, ma soprattutto non trova l'*humus* formativo per acquisire il cambiamento e praticarlo. Fatica a decollare l'idea forte che l'ente deve esistere e agire in termini aziendali per avere efficienza, efficacia e qualità nei servizi da erogare al cittadino. Si passa piuttosto facilmente per la miope scorciatoia della sola economicità vista come semplice riduzione della spesa, che spesso viene coniu-

gata solamente con la riduzione del personale o la privatizzazione dei servizi.

In verità lo sconvolgimento passa anche attraverso i nuovi "ruoli imposti" dalla nuova contrattazione: l'amministratore fornisce gli indirizzi generali, la dirigenza (con apposita delegazione) rappresenta l'ente nella trattativa con la rappresentanza sindacale. Il disorientamento e la confusione è comprensibile, e forse non superabile, se non si adottano momenti formativi sui nuovi ruoli che ciascuna parte si è trovata a interpretare.

A sua volta il sindacato, cresciuto per decenni nella logica della "co-gestione" applicativa di d.p.r., non ha ancora acquisito a livello territoriale la cultura della trattativa, introdotta dal nuovo Contratto nazionale, e si trova spesso in difficoltà per il fatto che a questo tavolo non trova più la classica "controparte politica", bensì la dirigenza nella nuova funzione di "datore di lavoro", quella stessa dirigenza che prima del 1999 costituiva il funzionariato che lo stesso sindacato rappresentava assieme agli altri dipendenti dell'ente. Le RSU, i cui componenti sono eletti direttamente dai dipendenti, non sono e non possono essere, fatte salve rare eccezioni, preparate al ruolo di "rappresentanza sindacale trattante" se qualcuno, di parte sindacale, non si fa carico della relativa formazione.

A completare il quadro "difficile" in cui ci si trova, è opportuno osservare che rari sono i casi in cui nelle delegazioni trattanti, da ambo le parti, vi siano persone che conoscano la biblioteca nella sua specificità di servizio front-line e che abbiano la consapevolezza di quali professionalità necessitano ed esistano in questo servizio.

Il risultato, in generale, è che gli accordi decentrati non sono stati esaltanti, tanto che dalle recenti analisi fatte dall'ARAN,⁹ dall'ANCI e anche dalla Corte dei conti risulta

che molti dei contratti decentrati già sottoscritti sono nulli.

I nodi cruciali, spesso non risolti, al termine di questa prima tornata contrattuale rimangono sostanzialmente due:

- la riorganizzazione dei servizi comprendente l'individuazione di quelli che possono soddisfare i bisogni dei cittadini, e tra questi la scelta dei servizi da gestire direttamente o da affidare a terzi;
- l'individuazione, il riconoscimento (vero), la valorizzazione (non formale) delle professionalità necessarie e utili per la qualità dei servizi da erogare.

La nuova biblioteca nel nuovo ente locale¹⁰

Il dibattito in corso e le linee di tendenza legislative sembrano indicare che il percorso in atto, di trasformazione dell'ente locale, sia finalizzato a modificarne il ruolo, da gestore operativo a "stratega e regista" dello sviluppo socioeconomico territoriale.

Se così è, l'ente locale dovrà diventare "prevalentemente" un'organizzazione di professionisti, specializzati e di grande livello qualitativo, fortemente innovativi e capaci di governare un sistema articolato di relazioni con interlocutori esterni variegati e altrettanto qualificati. Con l'avvento del NOP (Nuovo ordinamento professionale) e del CCNL (Contratto collettivo nazionale del lavoro), si è messo in moto dal 1999, negli enti locali, un processo di riordino che avrebbe dovuto tradursi in una riorganizzazione strutturale basata sui servizi da erogare (e non una ricostruzione di vecchie gerarchie formali, magari disegnate sulle persone, come in molti casi è avvenuto). Questo segna il passo, ma è ineludibile per la stretta coerenza che gli enti e i servizi erogati e la loro modalità di erogazione devono avere con la

realtà oggettiva dei bisogni che cambiano.

Alla fine del percorso si dovrebbe arrivare a “costruire nuovi modelli organizzativi e gestionali” cui far corrispondere anche metodologie evolute di selezione, formazione e gestione del personale.

Per raggiungere i migliori risultati possibili è evidente che occorre un'organizzazione del lavoro e una gestione del personale basata sulla flessibilità di impiego, sulla capacità di lavorare in équipe, sulla disponibilità a orari differenziati, sulla rotazione nelle mansioni e sul superamento della parcellizzazione del lavoro e divisione dei compiti, sulla rivisitazione e individuazione dei profili professionali tecnici a elevata equivalenza interna al servizio, sulla valorizzazione dei profili direttivi e delle figure cosiddette *professional*, sulla esternalizzazione delle attività di supporto.

In questo contesto va inserito il ripensamento e riposizionamento funzionale anche della biblioteca, soprattutto se l'erogazione dei servizi avviene in un ambito cooperativo o di rete informativa territoriale.

Per molte biblioteche, soprattutto le medio-grandi, questa riorganizzazione può sembrare rivoluzionaria; in realtà è una via obbligata per reggere come servizio autonomo e all'altezza delle aspettative.

Una biblioteca di ente locale al passo con i tempi è infatti chiamata a fornire servizi sempre più orientati all'utente-cliente e improntati all'efficienza, efficacia, economicità e qualità.

Assume importanza quindi una gestione basata sulla cooperazione, definizione di obiettivi, assegnazione di risorse, programmazione e pianificazione degli interventi finalizzati a garantire l'erogazione di servizi di qualità la più alta possibile, per il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini utenti-clienti in un territorio sempre più esteso.

Nella gestione della biblioteca e/o

delle reti di servizi informativi, in questi ultimi anni, si è infatti posta con forza la questione della qualità del servizio per il soddisfacimento dell'utente-cliente come elemento nuovo, dirompente, ma anche determinante, a volte, per la stessa sopravvivenza del servizio, e che porta con sé tutte le problematiche della misurazione, degli indicatori di servizio, degli standard, dei controlli, delle valutazioni, delle Carte dei servizi,¹¹ delle scelte strategiche compreso l'outsourcing.

Se la qualità del servizio è un elemento nuovo e di grande valenza per i cittadini utenti, si fa sempre più forte per chi deve fare le scelte, nell'ambito della programmazione pluriennale, e della programmazione e pianificazione annuale attraverso il PEG (Piano esecutivo di gestione),¹² l'esigenza di ricercare i tanti fattori determinanti la qualità.

La professionalità al centro del cambiamento

L'analisi delle esperienze fatte in vari ambiti, pubblici e privati, porta a constatare che, oltre all'uso accorto e più ampio possibile delle nuove tecnologie, alla ricerca delle economie di scala, alla razionaliz-



zazione delle risorse e a una nuova organizzazione del lavoro occorre, anzi risulta indispensabile, recuperare il fattore professionalità quale elemento portante della qualità.

La professionalità non si improvvisa: è frutto di cultura, esperienza, capacità gestionale, ricerca, confronto, aggiornamento continuo.

Questi elementi non possono essere presenti nel personale sottopagato o pagato ai minimi tabellari sindacali, con inquadramenti nelle più basse categorie o inseriti in profili professionali generici ad alta equivalenza orizzontale, che spesso costituiscono gli operatori in forza presso i vari gestori pubblici o privati che operano nelle biblioteche o nelle reti informative. ➤

Tra i gestori privati vi sono coloro che, proprio tenendo basso il costo del personale, vincono le gare di appalto, in cui si cimentano per ottenere la gestione dei servizi. Chiaramente l'elemento professionalità, che farebbe la differenza in positivo, diventa una discriminante negativa per l'incidenza che ha sui costi di gestione.

A tale proposito è bene ricordare che l'esperienza ha sufficientemente insegnato (e la normativa ne ha preso atto) quanto sia assolutamente necessario adottare, nella gara pubblica, il criterio dell'assegnazione di gestione delle attività o servizi in outsourcing sulla base della offerta economicamente più vantaggiosa, dove non è l'offerta più bassa a essere prevalente. Ne consegue che nel predisporre gli atti per la gara diventa indispensabile e inderogabile chiedere la presentazione del progetto del servizio in questione e fissare il livello di qualità che si vuole fornire all'utenza e quindi il livello di professionalità che deve fornito perché ciò sia garantito.

La gestione del nuovo contratto del personale succitato, soprattutto attraverso la contrattazione decentrata integrativa ha il compito, spesso gravoso e difficile, di favorire "la svolta" per promuovere la riqualificazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, dare nuovo slancio, entusiasmo e motivazione a chi opera all'interno degli enti.

Il nuovo ordinamento professionale introduce il concetto del riconoscimento della professionalità specifica e il trattamento economico a essa collegato.

In estrema sintesi si potrebbe dire che la questione di fondo è quella di ridare status, dignità, interesse alla professione dei dipendenti dell'ente locale dove la professionalità individuale avrà sempre più una forte valenza.

Il riconoscimento dei profili professionali

All'interno della citata riorganizzazione dei servizi, l'ente locale è stato chiamato anche, nell'ambito della propria autonomia regolamentare, a una ridefinizione dei profili professionali del personale.¹³

L'operazione è consistita, in prima applicazione, nell'accorpamento e aggiornamento delle "vecchie" denominazioni dei profili, anche in modo "ampio e generico", allo scopo di permettere un elevato grado di esigibilità delle mansioni e il massimo della flessibilità possibile. L'obiettivo vero e forte era, e rimane, quello di ottimizzare le risorse e far emerge il meglio delle professionalità atte a garantire il massimo di qualità possibile nei servizi.

L'individuazione dei profili professionali necessari è una competenza gestionale e quindi della dirigenza. Solo l'adozione di criteri generali per la ridefinizione e l'individuazione dei nuovi profili è stata considerata materia di concertazione sindacale.¹⁴

La ridefinizione dei profili professionali è stata certamente un'operazione delicata e da farsi nel rispetto delle declaratorie¹⁵ del Nuovo ordinamento, che hanno indicato per ogni categoria i requisiti professionali minimi, il contenuto generale delle mansioni e la specificazione a titolo esemplificativo (quindi assolutamente non esaustivo) di alcuni profili professionali.

In questo contesto, laddove vi è stato il riconoscimento della oggettiva esistenza di servizi front-line che richiedono particolari e specifiche professionalità, ne è derivato il riconoscimento e la valorizzazione di profili professionali che per loro intrinseca natura non possono essere fungibili con quelli di altri servizi: questo è il caso tipico del ser-

vizio biblioteca e dei sistemi o reti di biblioteche.

Grazie alle indagini e ai seminari svolti, dal 1999 ad oggi, dall'Osservatorio lavoro dell'Associazione italiana biblioteche sono state elaborate una serie di indicazioni e di contributi tecnici, a disposizione di amministratori, dirigenza e sindacato, per favorire una corretta attuazione del concetto di unificazione e ridefinizione di profili professionali tipici per tutte le biblioteche di ente locale o di rilettura e ridefinizione dei medesimi in una "seconda fase di assestamento" già attivata in molti enti.

Sono state individuate le figure, la cui estrema specificità professionale richiede un chiaro riconoscimento formale di non fungibilità con altre figure e profili esistenti nell'ente:

- nella categoria D il profilo professionale di bibliotecario, direttore di biblioteca, responsabile del servizio biblioteca, direttore di sistema;
- nella categoria C il profilo professionale di assistente di biblioteca e nelle piccole realtà di bibliotecario.

Per le figure di supporto e/o esecutive, non strettamente specialistiche, dove profili generici e fungibili possono avere una certa logica, sono stati comunque indicati quei profili professionali che possono trovare riconoscimento specifico nelle "singole situazioni" organizzative:

- nella categoria B (ex qualifiche di supporto tecnico-esecutivo, ex 4^a e 5^a, che identificavano profili professionali molto variegati e dedicati alle attività di trattamento dei documenti e di supporto alla erogazione dei servizi) i profili professionali di addetto alla biblioteca e collaboratore professionale di biblioteca.

Vi è poi un ultimo raggruppamento che si riferisce al profilo esecutivo-generico, dove l'attività non ha una particolare specificità profes-

sionale, bensì una genericità simile alla analoghe figure presenti in altri servizi:

– nella categoria A (ex qualifica di supporto esecutivo-ausiliario, ex 3^a, che identificava profili professionali variegati escludenti attività biblioteconomiche quali commesso, portiere, custode, autista) dovrebbe trovare collocazione il profilo professionale di commesso.

Lo strumento in cui le scelte di categorie e profili si sostanziano è il PEG della biblioteca, in quanto in esso sono indicate le risorse umane (quantità e profili professionali) necessarie per il conseguimento dei risultati previsti. È, infatti, con il PEG che si definisce la cosiddetta dotazione organica (quantificazione del personale previsto e che comprende il personale di ruolo e gli eventuali inserimenti) e il piano occupazionale che disegna le assunzioni o le altre forme di rapporto di lavoro programmate con tempi certi, perché certa è la relativa copertura finanziaria derivante dal bilancio di previsione.

Dal riconoscimento professionale alla “motivazione e incentivazione”

Perché i servizi siano di qualità è necessario che i dipendenti siano oltre che professionalmente preparati anche professionalmente motivati e coinvolti.

La motivazione, però, nasce dalla percezione che la professionalità e l’impegno profuso sono i criteri in base ai quali si trova riconoscimento, soddisfazione e si “cresce” all’interno dell’organizzazione.

Oggi si possono applicare degli efficaci strumenti derivati dai diritti contrattuali, di cui al CCNL in vigore dall’aprile 1999, per la valorizzazione della professionalità attraverso la “progressione orizzontale” (aumenti di merito),¹⁶ la valorizza-

zione della capacità tecniche attraverso la “progressione verticale” (passaggio a categoria superiore)¹⁷ e la valorizzazione delle capacità gestionali attraverso la “posizione organizzativa” (incarico di tipo dirigenziale).¹⁸ Rimane inoltre l’istituto del “premio incentivante la produttività” (premio per il raggiungimento di progetti-obiettivo).¹⁹

Un utilizzo evoluto e intelligente degli incentivi in un servizio può quindi rappresentare una leva fondamentale per affermare una concezione meritocratica seria, per orientare effettivamente ai risultati, per sviluppare una maggiore propensione al rischio e all’assunzione di responsabilità, per promuovere e sostenere la necessaria innovazione, per garantire la qualità nei servizi erogati.

L’istituto più innovativo introdotto dal nuovo Contratto collettivo è certamente quello della progressione orizzontale, cioè la progressione economica all’interno della stessa categoria di inquadramento.

La progressione orizzontale è fondata sostanzialmente su criteri meritocratici, che da un lato superano gli automatismi del vecchio “led” e dall’altro permettono più passaggi successivi di aumento retributivo all’interno della categoria di appartenenza, predeterminando quindi il superamento della vecchia logica egualitaristica, dimostratasi fortemente disincentivante e demotivante.

Il beneficio economico che ne deriva costituisce un riconoscimento tangibile dei meriti professionali individuali.

Questo istituto permette una valorizzazione anche retributiva dei soggetti che, a parità di categoria di inquadramento, si distinguono dagli altri per aver maturato un più alto livello di professionalità.

Ne consegue che nel medesimo luogo di lavoro e nell’ambito della medesima categoria esisteranno livelli retributivi diversi che non

danno origine a vincoli di subordinazione gerarchica tra i soggetti.

È questo un concetto innovativo che non ha ancora visto una vera attuazione pratica, specialmente nell’ambito della categoria D, dove sono confluite due qualifiche di origine direttiva e valenza gerarchica (ex 7^a, ex 8^a). Laddove sussista ancora il vecchio criterio gerarchico, all’interno della categoria D con distinzione tra livello economico e livello giuridico, o sussista il dubbio applicativo, vuol quanto meno dire che non vi è stata una riorganizzazione dei servizi coerente con le nuove regole.

Le differenze devono essere legate alla responsabilità di funzione operativa che rimane una responsabilità “individuale”, strettamente correlata all’organizzazione del servizio locale o di rete, piuttosto che alla posizione retributiva nell’ambito della categoria di appartenenza, e ciò dovrebbe derivare da: preparazione professionale, esperienza, capacità operativa e gestionale, conoscenza, autonomia, orientamento. Siamo quindi all’applicazione del concetto evoluto del “profilo professionale” quale descrittore del “contenuto professionale delle attribuzioni proprie della categoria”. Per l’attivazione della progressione orizzontale, il NOP fissa i criteri generali²⁰ che possono essere così sintetizzati:

- risultati ottenuti;
 - arricchimento professionale (prestazioni dimostrate e percorso formativo);
 - impegno e qualità della prestazione individuale.
- Per i passaggi all’ultima posizione economica delle categorie B e C e per la progressione interna alla categoria D i criteri sopra citati vanno integrati con i seguenti:
- qualità dei rapporti con l’utenza;
 - capacità di adattamento ai cambiamenti organizzativi;
 - iniziativa personale e attitudine a proporre soluzioni innovative. ➤

Assolutamente non va applicata una procedura di concorso interno, ma una “modalità di crediti” che fa scattare il diritto al riconoscimento economico al raggiungimento di un prefissato valore numerico.²¹ Solo nel caso in cui si trovino più soggetti aventi contemporaneamente lo stesso credito e le risorse finanziarie assegnate non siano sufficienti a soddisfare tutti, si può ipotizzare una “selezione su curriculum”.

Interessante risulta essere l'applicazione di concetti quali il credito formativo e il credito lavorativo a punteggio (dove esperienza non è sinonimo di anzianità).

In sede di contrattazione decentrata si concorda anche la programmazione della progressione orizzontale, cioè si fissano le quantità di persone che ne possono usufruire, avendone il diritto, per area e per ciascun livello retributivo all'interno delle varie categorie di inquadramento contrattuale. In questa programmazione è importante che sia previsto anche l'inserimento, nei vari scaglioni, del personale delle biblioteche.

La progressione verticale rappresenta il meccanismo di progressione di carriera con passaggio da una categoria all'altra.

Non è uno strumento retributivo, ma uno dei possibili modi, magari prioritario, per ricoprire posizioni professionali, previste nei piani occupazionali, con selezione interna. L'ente deve disciplinare, nel “nuovo” *Regolamento degli uffici e dei servizi*,²² le procedure selettive e stabilire (possibilmente attraverso la contrattazione decentrata) quanti e quali posti ricoprire con selezione interne,²³ tenendo conto delle compatibilità finanziarie e dell'equilibrio rispetto ai posti destinati all'accesso dall'esterno.²⁴

L'esigenza deve essere di tipo organizzativo e non legata a situazioni individuali meritorie, mentre il beneficio economico è la conse-

guenza e non lo scopo della progressione verticale.

La giunta, nell'ambito della propria autonomia regolamentare, nel definire le procedure concorsuali deve però attenersi ai seguenti vincoli:

- rispetto del principio per cui il concorso interno non è più una procedura eccezionale, ma non può nemmeno assorbire la totalità dei posti da ricoprire;

- deroga al titolo di studio, salvo per professionalità predeterminate;

- verifica degli effettivi bisogni;

- disponibilità di risorse finanziarie proprie;

- concertazione con le rappresentanze sindacali per la definizione dei criteri generali di progressione.

Nel nuovo contesto, determinato dalla introduzione delle categorie, l'unico elemento gerarchico contemplato è di tipo organizzativo, legato o alla nomina dei responsabili di servizio o al riconoscimento delle cosiddette “posizioni organizzative” con l'adeguata remunerazione di posizione e di risultato.²⁵

Non necessariamente questo tipo di riconoscimento è destinato alle ex figure apicali inquadrate in D3, inoltre non è oggetto di trattativa, ma di informazione e quindi al massimo di eventuale concertazione.

Le posizioni organizzative, negli enti privi di dirigenti, sono di nomina del sindaco su criteri definiti nel *Regolamento degli uffici e dei servizi*, con oneri a carico di un apposito capitolo di spesa al di fuori del fondo contrattuale previsto per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività.²⁶

Negli enti con presenza di dirigenti l'onere è a carico, in sottrazione, del fondo suddetto²⁷ e la nomina spetta ai dirigenti stessi, purché ciò sia chiaramente previsto nello *Statuto* e nel *Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi*, unitamente ai criteri per l'individuazione. In questo caso non si tratta di deroga alle attribuzioni di-

rigenziali, la cui integrità è salvaguardata, ma di assegnazione soltanto dell'esercizio di determinate funzioni a soggetti appositamente incaricati, ferma restando al dirigente la potestà di direzione, di controllo e di revoca.

L'equivalenza e il riconoscimento del ruolo

Per quanto concerne le mansioni è opportuno ricordare che in base al principio dell'“equivalenza professionale”²⁸ i dirigenti/responsabili²⁹ possono richiedere a ogni collaboratore tutte le mansioni, in quanto professionalmente equivalenti, nell'ambito della declaratoria della categoria e del contenuto del profilo professionale assegnato.

Sul termine “equivalenza professionale” vi sono state parecchie confusioni o interpretazioni di comodo.

Equivalenza non è somiglianza o affinità e soprattutto non può essere in contraddizione con il principio della valorizzazione della professionalità (che sottende tutto lo spirito contrattuale) e della normativa vigente.

In nome dell'equivalenza non è giustificato l'inquadramento in “profili professionali generici”, all'interno delle varie categorie, così come sta succedendo in molti enti locali in nome di una teorica ed esasperata fungibilità delle persone in attività che sono palesemente differenti tra loro.³⁰ Ed è su questa impostazione che si sta correndo il grave rischio dell'annullamento di una professionalità e di una professione: il bibliotecario di ente locale.

Da questo punto di vista bisogna fare riferimento a quanto previsto dal Codice civile, con particolare riferimento all'art. 2103, su cui le sentenze hanno creato un tale bagaglio giurisprudenziale che non lascia dubbio alcuno circa la ne-

cessità di riconoscere il giusto profilo professionale, anche in una concezione “dinamica” dello stesso. Tra le altre considerazioni, la Cassazione osserva che gli interessi del lavoratore (protetti dall’art. 2103, a sua volta specificazione significativa dell’art. 4 della Costituzione) attengono non solo alla tutela della professionalità maturata dal lavoratore, intesa quale corredo di nozioni e patrimonio di esperienze acquisite, che non può essere dispersa a seguito di un mutamento di mansioni,³¹ ma anche alla salvaguardia delle possibilità di progressione di carriera sussistenti al momento del cambiamento di mansioni o ragionevolmente prevedibili. Inoltre le eventuali mansioni assegnate, per equivalenza, devono essere tali da corrispondere alla specifica competenza tecnica dell’operatore, salvaguardare il livello professionale, e comunque atte a consentire l’utilizzo del patrimonio di esperienza lavorativa acquisita nella pregressa fase del rapporto di lavoro. Sussiste inoltre una violazione dell’art. 2103 qualora le nuove mansioni assegnate, pur comprese nel livello retributivo e nella categoria di appartenenza, compromettano il suo diritto a conservare e migliorare la competenza e la professionalità maturata, ovvero pregiudichino il suo avanzamento graduale nella carriera.³² In tal senso è confortante anche l’interpretazione corretta che fornisce l’ARAN.³³ Alla luce della normativa vigente e del nuovo sistema definitorio dei profili professionali, laddove applicato correttamente, va quindi assumendo particolare importanza il cosiddetto “ruolo dinamico” del personale impegnato nell’erogazione dei servizi, al posto del concetto obsoleto e spesso dannoso del mansionario. Il “ruolo” del personale è da intendersi sotto tre angolazioni intersecabili che vanno a definire la pro-

fessionalità dei singoli soggetti impegnati nella gestione di una biblioteca evoluta e delle reti di servizi:

- 1) insieme di attribuzioni, funzioni, competenze, responsabilità;
- 2) insieme di comportamenti, relazioni, azioni, organizzazione;
- 3) insieme di orientamenti “soggettivi” agli obiettivi, ai risultati, all’utenza.

Va quindi fatta una “rilettura” dei reali profili professionali oggi necessari e funzionali alla gestione dei servizi informativi in rete, e quindi della biblioteca, tenendo conto della rappresentazione formale del “ruolo” nell’accezione sopra descritta.

A seguito della ridefinizione dei profili professionali, il dirigente/responsabile di settore³⁴ o altro dirigente individuato dal *Regolamento*, è chiamato, nell’ambito delle sue funzioni gestionali (in virtù della separazione dei poteri fissata dalla legge),³⁵ a stipulare il contratto individuale³⁶ di ciascun collaboratore.

Il contratto individuale deve contenere la categoria e il profilo professionale, e va sottoscritto, per “condivisione del contenuto”, dal singolo dipendente. Il contenuto del contratto, nel caso degli operatori di biblioteca, deve essere quindi “veritiero”, cioè corrispondente alla professionalità che il singolo esercita. In questo atto, di norma, viene anche esplicitato che le mansioni (previste dalla declaratoria di categoria e saltuariamente anche da quelle della categoria superiore o inferiore) saranno esigibili, in relazione alle esigenze organizzative, come da un qualsiasi privato datore di lavoro.³⁷ Da questo atto derivano tutte le considerazioni giuridiche rispetto al diritto di riconoscimento, salvaguardia, valorizzazione della professionalità del bibliotecario come sopra descritto.

Pensando alle prospettive, si può cercare di essere un po’ ottimisti,

osservando in positivo quanto sottoscritto nell’*Accordo contrattuale per il personale degli enti locali, biennio 2000-2001*, laddove³⁸ si afferma che, in occasione della prossimo CCNL del personale degli enti locali, alla luce dell’esperienza fatta, saranno prese in considerazione la rilettura delle categorie e la definizione di alcuni profili professionali, quali quello del bibliotecario. ■

Note

¹ Legge 8 giugno 1990, n. 142 - Ordinamento delle autonomie locali.

² D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 - Razionalizzazione dell’organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell’articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

³ D.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 - Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

⁴ Legge 25 marzo 1993, n. 81 - Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale.

⁵ Legge 7 agosto 1990, n. 241 - Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

⁶ D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali.

⁷ D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 - Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

⁸ Emblematica la relazione della Corte dei conti, relativa all’esercizio 2000, presentata al Parlamento nel mese di giugno 2001.

⁹ L’ARAN è l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni che opera a livello nazionale con compiti e funzioni previste dall’art. 46 del Testo unico, d.lgs. 267/2000, di cui alla nota 6.

¹⁰ Argomento ampiamente trattato nell’articolo *Programmazione la biblioteca nel nuovo ente locale*, “Biblioteche oggi”, 18 (2000), 8, p. 56-63.

¹¹ Art. 112 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, di cui al punto 6, che richiama al punto 3 per la “qualità dei servizi” il capo III del d.lgs. 30 luglio ►

1999, n. 286 - Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

¹² La metodologia di elaborazione e i contenuti del PEG sono riportati nell'articolo *Programmare la biblioteca nel nuovo ente locale*, cit., mentre la ricerca della qualità dei servizi attraverso la programmazione sono evidenziati nell'articolo *Se la biblioteca è orientata all'utente*, "Biblioteche oggi", 19 (2001), 2, p. 24-32.

¹³ Art. 3 del Nuovo ordinamento professionale (NOP) del comparto del personale delle Regioni e autonomie locali del 31 marzo 1999 e accordi biennali integrativi del 14 novembre 1999 e 5 ottobre 2001.

¹⁴ Ai sensi dell'art.16, comma 2, del NOP.

¹⁵ Vedasi declaratorie riportate nell'allegato A del NOP.

¹⁶ Art. 5 del NOP.

¹⁷ Art. 4 del NOP.

¹⁸ Art. 8-9-10-11 del NOP.

¹⁹ Art. 17-18 del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del comparto del personale delle Regioni e autonomie locali 1998-2001, entrato in vigore il 1° aprile 1999, e accordi biennali integrativi del 14 novembre 1999 e 5 ottobre 2001.

²⁰ Vedi nota 16.

²¹ Criteri e metodologie sono riportati nell'articolo *Valorizzare la professionalità per qualificare i servizi - Formazione programmata e valutazione permanente del bibliotecario di ente locale*, "Biblioteche oggi", 19 (2001), 3, p. 8-16.

²² Art. 35, comma 7, del d.lgs. 165/2001 di cui alla nota 7.

²³ Vedi nota 17.

²⁴ Art. 35, comma 3, del d.lgs. 165/2001 di cui alla nota 7.

²⁵ Vedi nota 18.

²⁶ Art. 11, comma 1, del NOP.

²⁷ Art. 17, comma 2 c) del CCNL.

²⁸ Art. 52 del d.lgs. 165/2001 di cui alla nota 7.

²⁹ Riferimento alla "figura apicale" o "posizione organizzativa" che varia a seconda della dimensione dell'ente e dell'organizzazione strutturale dei servizi.

³⁰ Un'inversione di tendenza può essere determinata da precisazioni contrattuali come previsto nell'*Accordo contrattuale nazionale del 5 ottobre 2001*, il cui estratto si può leggere nel sito dell'AIB, *Osservatorio lavoro*, e in "AIB Notizie", 10 (2001).

³¹ Cfr. sentenze Cass. sez. lavoro 2 giugno 2000, n. 7395 e 1° settembre 2000, n. 11457.

³² Cfr. sentenze Cass. sez. lav. 21 luglio 2000, n. 9623.

³³ Vedere la risposta al quesito specifico sulla "equivalenza professionale" del 13 marzo 2001 riportata nel sito dell'ARAN, *Quesiti-enti locali*.

³⁴ Vedi nota 29.

³⁵ Art 107 del Testo unico, d.lgs. 267/2000, di cui alla nota 6 e art 4, comma 2, del d.lgs. 165/2001 di cui alla nota 7.

³⁶ Art. 12, comma I del NOP, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 2 del d.lgs. 165/2001 di cui alla nota 7.

³⁷ Il contratto individuale "tipo" si può leggere nel sito dell'AIB, *Osservatorio lavoro*.

³⁸ Vedi nota 30.