

Autonomia e riforme legislative

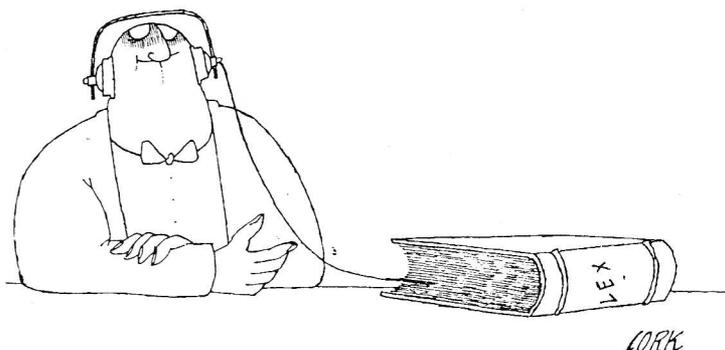
*Dalla legge 142 alle proposte di albo professionale
si allarga il campo degli interventi per ottenere norme più certe per le biblioteche*

di Gianni Lazzari

Se proviamo ad alzare lo sguardo verso un orizzonte più vasto delle nostre specificità professionali, avvertiamo immediatamente un senso di omogeneità e sintonia tra le esigenze di riforma tipiche dello specifico bibliotecario e le riforme profonde, istituzionali, politiche, amministrative, culturali e ideologiche, che sono oggi la conseguenza delle improvvise, accelerate e radicali trasformazioni storiche della fine di questo millennio.

È il filo rosso dell'autonomia che lega le diverse istanze, è la ricerca confusa e continua di un nuovo equilibrio che sostanzia, potremmo dire, tutte le pulsioni che agitano oggi il mondo contemporaneo, nelle più diverse fenomenologie. Dal disgregarsi dell'impero sovietico, e quindi dal riemergere di nazionalismi e federalismi che non appaiono mai come una mera restaurazione, al frantumarsi del sistema politico e istituzionale italiano e quindi all'agitato affermarsi del principio del decentramento, pur se talvolta inquinato di particolarismo. Dalle riforme economiche del governo e dal conseguente ridimensionamento della mano pubblica, del centralismo e dirigismo statale, con i suoi corollari di inefficienza e corruzione, alle modificazioni dello status economico e giuridico degli impiegati pubblici in particolare, per i quali si prefigura un graduale ma coerente passaggio alla sfera del diritto civile, alla riforma delle autonomie locali ed alla sua difficile ed incerta applicazione, tutto, si potrebbe dire, presenta la stessa "caratteristica di suddivisione": l'autonomia, appunto.

Per esempio, la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, nella sua articolazione in Comitato sulla forma di Stato, esplicita la sua volontà di promuovere una compiuta autonomia politica e costituzionale delle regioni, mediante l'estensione di nuove attribuzioni a ciascuna, sia speciale sia di diritto co-



mune, rovesciando la logica dell'articolo 117 della Costituzione, indicando cioè le funzioni di competenza statale e delegando le competenze in via residuale. Essa inoltre conviene sulla "indefettibilità" dell'autonomia finanziaria ed impositiva, sulla garanzia del rapporto diretto con la Comunità europea e sulla necessità di "salvaguardare lo spazio autonomo di ciascun ente" sottolineando che "i rapporti fra comuni, province e regioni, sono rapporti tra autonomie ciascuna rappresentativa di una comunità e ciascuna espressione di titolarità di funzioni proprie" (Silvano Labriola, referente del Comitato "Forma di Stato", Rapporto alla commissione del 22 ottobre 1992).

Non sappiamo quante delle conclusioni e delle proposizioni normative della Commissione per le riforme istituzionali si tradurranno in disposizioni legislative, ma l'evoluzione autonomistica del nostro ordinamento giuridico risulta acclarata.

Così è stato per le università, ad esempio, a seguito dell'istituzione del Ministero per l'università e la ricerca scientifica, e dopo la riforma degli ordinamenti didattici del 1990. Così è stato per le già ricordate autonomie locali. La legge 8 giugno 1990, n. 142, di cui tante volte abbiamo discusso nel trascorso biennio, dichiarava con estrema chiarezza che "le comunità locali, ordinate in comuni e province sono autonome" e attribuiva ad esse autonomia normativa (gli statuti e i regolamenti), gestionale (i servizi pubblici

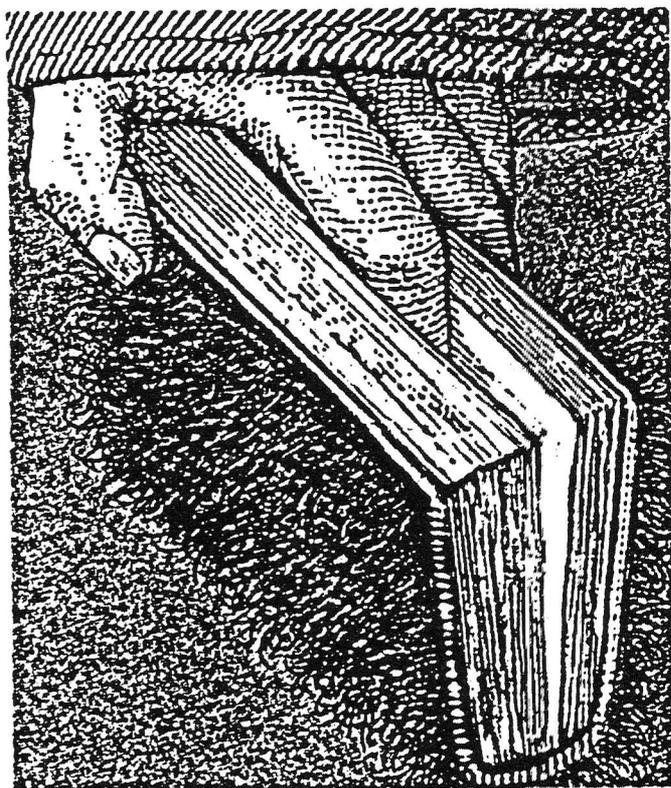
locali da gestire in economia, in concessione, per mezzo di azienda speciale, istituzione o società per azioni, nelle forme associative e di cooperazione delle convenzioni, dei consorzi, delle unioni dei comuni, degli accordi di programma), finanziaria ed impositiva (sul fondamento della certezza di risorse proprie e trasferite), burocratica (nel principio della distinzione e separazione delle funzioni di indirizzo e controllo degli organi elettivi, e di gestione, proprie dell'apparato, con la responsabilità diretta da parte dei dirigenti, della correttezza e dell'efficienza amministrativa).

Così volevano le biblioteche, se ricordiamo quelle *Scelte di politica bibliotecaria* che l'AIB discusse e approvò a Viareggio nell'ottobre 1987, e che più compiutamente ed organicamente Giovanni Solimine aveva ripreso nella sua relazione alla conferenza dell'associazione, l'anno successivo a Roma, legando con passione e convinzione l'affermazione del principio autonomistico alle tematiche della gestione consapevole, della cultura organizzativa, e quindi dell'incremento di efficacia e di efficienza del sistema bibliotecario in Italia.

Le proposte di quelle "riforme che non possono attendere" danno ancor oggi testimonianza della modernità di quella impostazione culturale e della sua consonanza con le linee di sviluppo esterne e generali. Quelle "riforme che attendono ancora" possono essere oggi il segno di un ulteriore pericoloso allargarsi della forbice tra lo sviluppo delle biblioteche e lo sviluppo del sistema Italia, per non parlare poi dello spettro europeo, che pure è a questa tematica intimamente connesso.

L'autonomia avanza, dunque, nelle proposte di riforme istituzionali, nella politica di dismissioni delle aziende pubbliche, nelle pieghe della recente decretazione d'urgenza e delegata in materia di sanità, previdenza, pubblico impiego, finanza locale, che non si configura come un mero smantellamento dello stato sociale, ma come una pur confusa introduzione di misure di delegificazione, di razionalizzazione e di decentramento delle responsabilità, quindi come un'occasione di modernizzazione dell'apparato pubblico, di ripresa della democrazia italiana, che certo richiede modifiche profonde del *way of life* del trascorso periodo politico, segnato dal garantismo e dall'assistenzialismo di massa: l'autonomia avanza e le biblioteche non tengono il passo.

Proprio in questo periodo di crisi dell'economia e della finanza pubblica, di restrizione della spesa che impone l'impiego ottimale delle risorse depauperate, di riduzione degli investimenti sulle biblioteche, proprio ora e con urgenza occorre investire sulle biblioteche stesse in termini di riforma delle regole che le



BARBOZA

governano, in sintonia con i processi di riforma del paese.

Il campo degli interventi possibili è ampio e vario ed investe tutto il sistema, dalle biblioteche pubbliche statali, alle universitarie, ai sistemi territoriali degli enti locali, alle scolastiche, alle speciali. Non si tratta di chiudersi in quella che, un po' ingenerosamente, è stata chiamata riduzione "legalistica" del problema, perché nessuno può avere l'illusione in Italia che una organica e coerente definizione normativa dia risposte in termini di efficienza e di efficacia dei servizi (il riferimento scontato e ormai logoro è come sempre al Servizio sanitario nazionale, già pesantemente controriformato), ma bisogna convincersi che la riforma legislativa è comunque condizione necessaria (non sufficiente) dello sviluppo.

Gli enti locali, si diceva, hanno già una buona legge: la 142, e le biblioteche vi sono direttamente coinvolte. Ma questa legge è ancora parzialmente applicata, anzi, nelle sue proposizioni più innovative, addirittura disattesa. Dove sono le città metropolitane? Quanti statuti hanno aderito con intelligenza e fantasia alla specificità locale e, per quel che ci riguarda, hanno inserito l'accesso doveroso al servizio bibliotecario sia come servizio culturale, sia come esplicitazione del diritto-dovere di trasparenza e di informazione delle amministrazioni? Con quanta convinzione è ➤

stato attuato il principio dell'autonomia gestionale dei dirigenti e quindi dei bibliotecari stessi? Quante società per azioni, aziende, istituzioni sono state costituite? Quante convenzioni o accordi di programma per lo sviluppo dei servizi bibliotecari sono stati stipulati?

Abbiamo discusso più volte queste tesi e più volte abbiamo amaramente registrato i ritardi. Ma adesso è ora di decidere. Le amministrazioni locali non possono paralizzarsi davanti al parere del Consiglio di stato, che, appiattendosi sulla lettera dell'articolo 23 della legge riduce i consorzi a una variante terminologica delle aziende speciali (si ricordi, a tal proposito, l'acuto intervento di Rino Gracili ad Abano nell'ottobre scorso). I consorzi attuali vanno riformati, oppure coraggiosamente soppressi; ma si approfitti dunque dell'autonomia che la legge attribuisce per sperimentare finalmente un'istituzione bibliotecaria, metropolitana o urbana, per verificare se è vero, come siamo convinti, che la gestione di un sistema bibliotecario territoriale, che può diventare disciplinare, mediante l'innovativo istituto dell'accordo di programma, sia più efficace se effettuata con un "organo strumentale dell'ente locale" distinto dal Comune, che è agile e flessibile, che non soggiace alle deliberazioni della giunta o del consiglio per ogni sua operazione, pur tecnica e minuta.

Deliberare di costituire l'istituzione è questione di mera volontà politica: partire dalla legge di riforma, dalle norme che devono essere state inserite nello statuto, elaborare il regolamento, conferire il capitale di dotazione a copertura delle spese di impianto, di avviamento e di gestione e degli oneri per l'esercizio del servizio bibliotecario, nominare gli organi, il consiglio di amministrazione, il presidente, il direttore, trasferire il personale o bandire, nel caso, i concorsi o le selezioni pubbliche, procedere a contratti di diritto privato per determinati rapporti di lavoro, programmare i moduli operativi necessariamente flessibili di collaborazione anche con gli organismi del volontariato. Dopo tanti convegni, discorsi, raccomandazioni, è l'ora dei fatti: si inizi dunque la sperimentazione dell'attività dell'organismo strumentale dell'ente locale, che non ha personalità giuridica e autonomia imprenditoriale, ma sì autonomia gestionale, cioè non solo finanziaria e contabile, ma anche amministrativa e negoziale.

E da qui si proceda, ché è ora, ad una generale revisione della legislazione regionale in materia di biblioteche, una legislazione emanata in assenza della legge quadro statale che la doveva precedere, come stabiliva il dimenticato articolo 48 del DPR 616/1977, perché se ne ricavassero i principi fondamentali della legislazione vigente. Ci si dovrà ricordare, oggi,



di quanto dispone con chiarezza l'articolo 3 della legge di riforma delle autonomie locali, in termini di cooperazione tra comuni, province e regioni, "per un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile" e, di conseguenza si dovrà confermare quanto a tale principio è coerente e riformare quanto se ne discosti nella norma e nella prassi, nel segno del decentramento, dell'integrazione dei servizi, dell'autonomia.

Anche le università, lo abbiamo ricordato, hanno le loro norme dell'autonomia. È ora il tempo della elaborazione degli statuti. Occorrerà vigilare perché l'occasione, anche qui, non si svuoti, stemperandosi nella genericità, perché nelle norme fondamentali degli atenei, si tenga conto della realtà e della necessità di un sistema bibliotecario universitario coordinato ed efficiente, dove l'autonomia della gestione delle bi-

bliblioteche sia garantita dall'autonomia e dalla professionalità degli operatori.

La stessa autonomia e professionalità garantita chiediamo per i bibliotecari scolastici, in questo tempo di eccessi sopranumerari che vengono indirizzati verso la figura del coordinatore di biblioteca, ex ordinanza ministeriale 282/1989, senza una configurazione giuridico-istituzionale, una determinazione delle funzioni e dei servizi, uno straccio di strategia operativa per le biblioteche scolastiche, come efficacemente ribadiva a Rimini, nel novembre scorso, la Commissione nazionale dell'AIB.

Qui e ovunque, l'autonomia che si rende più immediatamente necessaria è quella professionale, è la garanzia di uno statuto riconosciuto per i professionisti della biblioteca. La chiusura convulsa della decima legislatura aveva interrotto l'iter, tardivamente avviato, della proposta di legge sull'ordinamento delle professioni di archeologo, di storico dell'arte, di archivistica e di bibliotecario, che stabiliva l'istituzione dell'albo dei bibliotecari e cioè l'ordine professionale, individuando specificatamente i contenuti, e quindi le responsabilità dirette e consequenzialmente le autonomie, della professione del bibliotecario.

Vogliamo sperare che l'iniziativa assunta recentemente da parte di alcuni deputati della VII Commissione cultura e pubblica istruzione della Camera, opportunamente sollecitati dall'AIB, di ripresentare e discutere la stessa proposta, non sia disattesa. Va detto con chiarezza che i bibliotecari considerano la conclusione positiva di questo impegno un bisogno ineludibile per le biblioteche dell'Italia del dopo Maastricht e un dovere istituzionale del parlamento della repubblica. Così ci auguriamo, ed auspichiamo con forza, che si dia concretezza a quello che rappresenta insieme il suggello e la malta di questo urgente impegno riformatore della legislazione bibliotecaria, sotto il segno dell'autonomia: la legge quadro. Qui dobbiamo purtroppo registrare qualche incertezza e titubanza, un certo allentarsi della tensione, paziente e tenace, del mondo delle biblioteche, che sembra a volte non considerare più prioritaria e fondamentale la promulgazione di una legge, non solo di riforma, ma di vera e propria istituzione, di fondazione del sistema bibliotecario nazionale, perché una legge di principi, capace di dare regole comuni all'universo frammentato e incoerente delle biblioteche italiane, semplicemente non c'è mai stata, nel proliferare, invece, di normative secondarie, addirittura relative all'applicazione di regole catalografiche, sempre parziali ed inefficaci. Quella legge di principi, che nella proposta presentata da Luciano Guerzoni nella passata legislatura, mirava appunto a liberarci dai "lacci e lacciuoli" di regolamentazioni soffocanti, dettando rego-

le generali per dare coerenza a tutti i segmenti del sistema delle biblioteche italiane, valorizzandone la specificità e definendo un impianto normativo sostenuto dai principi della cooperazione, della gestione consapevole, dell'orientamento al servizio, dell'autonomia. Quella legge quadro o legge cornice, della quale Vittorio Italia, al recente congresso dell'AIB, reclamava con forza la necessità, per una "appagante cooperazione culturale tra tutti gli enti autonomi e tra essi e lo Stato", come base per le "conseguenti disposizioni normative delle regioni, e statutarie e regolamentari degli enti locali" ma anche o soprattutto, lo ripetiamo, come riferimento per la riforma della legislazione bibliotecaria regionale.

Sappiamo che, a fronte di queste esigenze fondamentali, attinenti alla macrostruttura del sistema bibliotecario, finora disattese, qualcosa si sta muo- ➤



ORIENTAMENTI

vendo: la riforma del regolamento delle biblioteche pubbliche statali, vecchio di 25 anni anagraficamente, ma tanto di più culturalmente, come dimostrano le difficoltà di conciliare solo il tentativo di introdurre tariffe o rimborsi spese per servizi opzionali, di biblioteche non autonome, con le norme cogenti della contabilità di stato; la riforma del diritto di stampa, che sicuramente non ci risolverà tutti i problemi, come ha ricordato Vitiello a Rimini, ma dalla quale non riesco comunque a capire come potremmo prescindere; il decreto Ronchey sui musei, che in sede di discussione parlamentare ha esteso alle biblioteche le interessanti innovative disposizioni per l'istituzione di servizi aggiuntivi offerti al pubblico a pagamento, conseguendone la corrispondente autonomia contabile. Sono obiettivi, questi, più vicini e anche coerenti con la nostra tenace e paziente volontà, con la nostra testarda voglia di riforme e di autonomia, che si è scontrata più volte con i vizi della precarietà, dell'improvvisazione e dello spreco.

È forse difficile, in questi tempi di poche certezze, quando tante false certezze sono finalmente cadute senza troppi rimpianti o nostalgie, tenere dritta la barra del timone, su una rotta che non è tracciata da oggi, ma che recupera e valorizza oggi i contenuti di



un impegno propositivo e critico che ha radici nei decenni trascorsi.

Ma forse la specificità della biblioteca, anche della biblioteca moderna, della biblioteca sistema informativo, azienda di servizi autonoma sul mercato, è proprio questa: dare al futuro la sua memoria. ■