

“Istituzione”: quali passi?

Prende il via da questo numero una nuova rubrica attraverso la quale tenderemo, con l'aiuto di alcuni specialisti, di dare una prima sintetica risposta a una serie di quesiti, anche particolari, che i lettori vorranno sottoporre a “Biblioteche oggi” per ottenere indicazioni e orientamenti su un arco di questioni molto ampio: da problemi tecnici e biblioteconomici che i bibliotecari incontrano quotidianamente nella loro pratica di lavoro ad aspetti che richiedono l'apporto di esperti di altre discipline. Ed è proprio da un esperto di problemi della pubblica amministrazione che vorremmo cominciare, “girandogli” un quesito che in questo periodo ci sentiamo rivolgere da molti bibliotecari di enti locali e che proviamo a sintetizzare così:

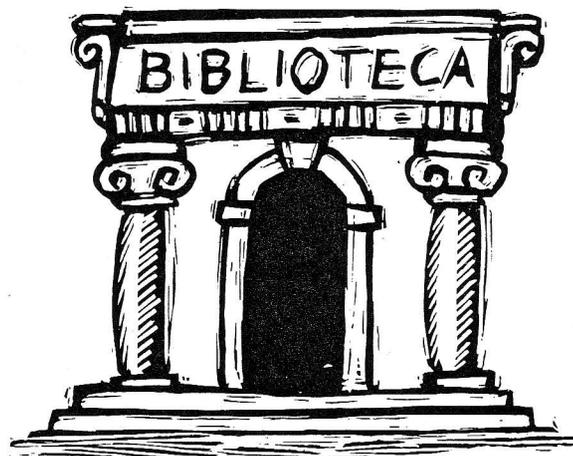
“Da qualche tempo si parla della possibilità di gestire la biblioteca nella forma (prevista dalla legge 142) della istituzione, ma ancora non è chiaro se questa prospettiva sia effettivamente praticabile. Inoltre, preoccupa il fatto che quasi nessun Comune abbia esplicitamente dichiarato nel proprio Statuto l'intenzione di trasformare la biblioteca in istituzione. Esistono solidi argomenti giuridici in base ai quali percorrere questa strada? E quali sono i passi da compiere?”

Risponde Mario Agnoli, docente di diritto amministrativo.

Si tratta di una questione di particolare attualità, soprattutto nel momento in cui le aziende speciali e le istituzioni, di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142, tendono ad uscire dagli statuti per entrare negli orientamenti attuativi. Il divisato pregiudiziale pro-

blema dell'ammissibilità giuridica della “istituzione” a regolare la gestione anche delle biblioteche comunali è ormai largamente superato, non essendo possibile sottrarre a questo servizio una sua naturale vocazione sociale.

Così, ad esempio, una generica previsione statutaria non potrebbe essere motivo di conclu-



G. ORICCHIA

sione, essendo, a tale riguardo, sufficiente un rinvio normativo nella semplice formulazione di un voler provvedere alla gestione dei servizi sociali di competenza dell'ente nel previsto regime della “istituzione”. La legge n. 142 dell'8 giugno 1990, all'art. 23, comma 2, definisce l'istituzione “organismo strumentale dell'ente locale, dotato di autonomia gestionale”.

In base a tale definizione è possibile fissare alcuni punti:

a) l'istituzione non è un ente pubblico, non è nemmeno un organo con personalità giuridica, è un semplice ufficio dell'ente locale, dotato di autonomia gestionale, cioè di una forma di autonomia amministrativa rilevante soprattutto sotto il profilo economico-

finanziario, e consistente nella possibilità di gestire autonomamente i fondi che il Comune mette a disposizione; b) l'istituzione non può essere consentita per l'esercizio di servizi sociali con rilevanza imprenditoriale; c) l'istituzione ha gli stessi organi dell'azienda speciale e si ispira agli stessi principi di funzionamento (forme di costituzione, contenuti dello statuto e del regolamento): consiglio di amministrazione, il presidente e il di-

relativo progetto, comprensivo anche dello statuto;

– sulla base della proposta formulata dalla commissione, il Consiglio comunale, dopo una adeguata consultazione a più livelli di partecipazione, dispone in ordine alla costituzione della “istituzione” ed alla conseguente approvazione dello statuto.

Dal punto di vista sistematico, oltre che tecnico, giuridico e strumentale, devono essere preventivamente considerati gli aspetti organizzativi e funzionali.

Una struttura efficiente presuppone: 1) un assetto operativo dotato di larga autonomia; 2) un raccordo produttivo con l'amministrazione comunale relativamente agli atti di amministrazione ed ai controlli di gestione; 3) la soluzione dei non pochi problemi relativi alla organizzazione, al personale ed ai mezzi.

Nel quadro delle possibilità istituzionali, la gestione con metodo aziendale di una biblioteca pubblica rileva dimensioni e competenze più che altro legate alla produzione-somministrazione di servizi: infatti l'accezione sociale è tanto maggiore quanto minore è il rischio patrimoniale dell'utenza, cosicché sono determinanti i contributi del Comune e degli altri enti.

Conseguentemente anche il bilancio preventivo riceve una impostazione che non dovrebbe differire da quello tipico aziendale per quanto attiene alla produttività del servizio, anche sotto il profilo della efficienza tecnologica, ma che differisce sostanzialmente da quello aziendale per quanto attiene alle risorse.

A questo riguardo sarebbe auspicabile la previsione nell'annunciata riforma finanziaria locale di una entrata da destinare a tutte le iniziative culturali (biblioteche pubbliche, musei locali, scuole speciali, ecc.) mediante contributi volontari detraibili dal reddito IRPEF.