

## Ricominciamo a parlare di Istituzione

*Uno strumento da rilanciare*

**A** distanza di alcuni anni da un primo disegno attuativo della legge 8 giugno 1990, n. 142, nel quale trovava accoglimento la tesi della fattibilità istituzionale delle biblioteche comunali in regime di Istituzione, in relazione alla combinazione sistemica dei disposti dell'art. 23 della 142, il quale prevede un organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio dei servizi sociali dotato di autonomia gestionale e della legislazione regionale in materia di biblioteche (essendo quest'ultima connessa alle competenze di cui al titolo II° del d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 3), non si può fare un bilancio positivo in ordine al ricorso a detto organismo: tranne che in pochissimi casi eccezionali, infatti, si è generalmente rinunciato a utilizzare questo strumento.

Eppure si era formata una consapevolezza sulla necessità di ricercare più forme istituzionali in grado di corrispondere alle esigenze di una diversa politica gestionale in questo importante settore della cultura. Superata la iniziale questione del "sociale" in quanto la legge 142 prevede espressamente che la Istituzione è legata all'esercizio di "servizi sociali", dotata "di autonomia gestionale", si riteneva scontato il sollecito avvio delle procedure di approvazione delle "Istituzioni bibliotecarie".

Da notare che è stato un superamento dedotto dalle cosiddette riserve giuridiche: infatti la qualificazione di cui al citato art. 23 della 142 non è di ordine dogmatico, il che è spiegato dal fatto che essa è suscettibile di un ulteriore dettaglio

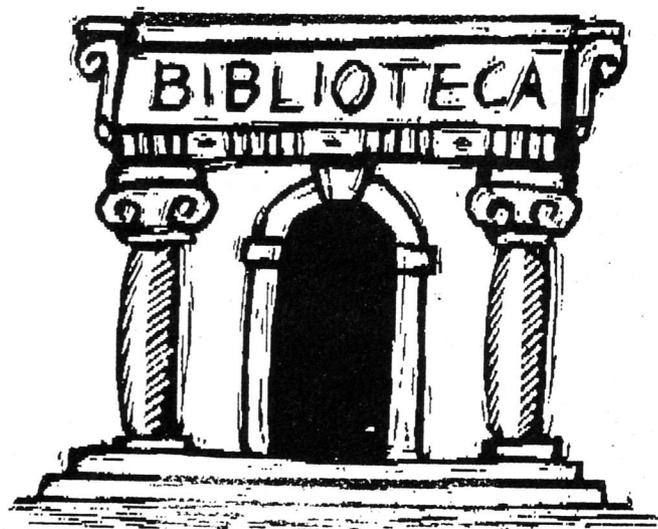
nell'ambito della potestà statutaria prevista dall'articolo 4 della stessa 142. La cultura nella moderna accezione giuridica non è complementare rispetto alle politiche sociali, ma è compresa in queste politiche al punto da essere supporto necessario e formativo.

La questione posta attiene al sostanziale mancato ricorso a tali Istituzioni, ed allora s'impone una disamina delle cause che possono avere influito negativamente.

Si ritiene, in particolare, che le cause possano essere ricercate: — nella mancata previsione del possibile ricorso alla Istituzione, con specifica menzione alle biblioteche, tra le norme dello statuto comunale, essendo questa previsione *conditio sine qua non* per la costituzione della Istituzione, in relazione al disposto del comma 5 del citato art. 23, il quale, per l'appunto, prevede che "l'ordinamento e il funzionamento" delle Istituzioni "sono disciplinati dallo statuto e dai regolamenti dell'ente locale da cui dipendono";

— nelle limitazioni anche di ordine strumentale previste dalla 142:

- a) l'Istituzione è organismo strumentale dell'ente locale;
- b) l'ordinamento ed il funzionamento delle Istituzioni, a differenza di quanto previsto per le aziende speciali, sono disciplinati dallo statuto e dai regolamenti dell'ente locale da cui dipendono;
- c) il collegio dei revisori dei conti dell'ente locale esercita le sue funzioni anche nei confronti delle Istituzioni;
- d) le limitazioni afferenti allo *status* del personale comporta-



no la costrizione dei relativi rapporti in ambiti contrattuali sprovvisti di strumenti giuridici in grado di qualificare le professionalità del personale addetto alle biblioteche comunali. Non si può disconoscere l'esistenza nelle funzioni del personale addetto alle biblioteche di alcuni caratteri specifici non rinvenibili nelle più generali funzioni di dipendente degli enti locali.

Codesti caratteri vanno, in particolare, ricercati:

— nella specifica qualificazione che non può essere legata ad un mero adempimento di catalogazione;

— nella ricerca pressoché continua di servizi culturali in corrispondenza degli interessi dell'utenza;

— nella continua necessità di individuare meccanismi articolati in grado di adeguare il patrimonio librario alle esigenze pubbliche, ma anche di preconstituire le condizioni ottimali per una rapida selezione delle fonti librerie in corrispondenza di specifici interessi;

— nello sviluppo di iniziative culturali che nella biblioteca possono trovare una dimensione ottimale.

In più occasioni si è accennato all'Istituzione di un albo dei bibliotecari quale strumento di garanzia della professione, con

iscrizione obbligatoria in tutti i casi di accesso ai posti di bibliotecario.

L'Istituzione dell'Albo, almeno nella fase transitoria di primo impianto, avrebbe recuperato la professionalità, ancorché non accompagnata da determinati titoli di studio, di molti bibliotecari: una proposta completamente disattesa.

Così stando le cose e stante l'evidente opportunità di non abbandonare quelle posizioni istituzionali già pacificamente conseguite mediante un'interpretazione estensiva della legge 142, non rimarrebbe che approfondire il tema delle ulteriori aperture nel senso di eliminare, o quanto meno ridurre, quei limiti che si ritiene possano avere, almeno in parte, influenzato il mancato ricorso alle Istituzioni per risolvere il problema della gestione delle biblioteche comunali, essendo impensabile il mantenimento di una gestione in economia diretta con fonti produttive distribuite in più ordinamenti.

In tal senso:

— le attività effettuate dalla Istituzione comunale realizzano gli obiettivi espressi dal consiglio comunale nei suoi indirizzi, collocandosi organicamente nei programmi del comune.

Una prima opportunità può essere data da un adeguato inse-

rimento del comune nei programmi e negli indirizzi della regione, la quale, come precisato, ha specifiche competenze in materia di biblioteche;

— gli organi, previsti dalla legge, operano per realizzare finalità d'interesse generale della comunità, partecipando alla vita ed alla organizzazione delle società locali nell'ambito delle competenze-doveri loro attribuite.

Una seconda opportunità non trascurabile può essere ricercata nella massima possibile estensione delle competenze: conseguentemente tanto maggiore sarà il pacchetto delle competenze, tanto maggiore sarà l'autonomia gestionale;

— il regolamento indica gli atti fondamentali, adottati dagli organi dell'Istituzione, soggetti ad approvazione da parte del consiglio o della giunta comunale e stabilisce la modalità per l'esercizio della vigilanza da parte degli organi comunali sul funzionamento e la gestione delle Istituzioni.

Una terza opportunità può essere data da una normazione di tipo regolamentare che preveda, ad esclusione delle deliberazioni di approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo, la tacita approvazione di ogni altro atto deliberativo della Istituzione ove non intervenga, entro un determinato lasso di tempo dalla comunicazione dell'atto, motivato provvedimento da parte del consiglio o della giunta comunale di sospensione o di non approvazione;

— la Istituzione viene costituita in base ad un piano di fattibilità tecnico-finanziaria approvato con la deliberazione consiliare costitutiva, nel quale sono determinate le previsioni relative alla consistenza dei servizi, ai costi ed ai ricavi, alle risorse organizzative, tecniche e finanziarie necessarie. Nel piano viene definito il capitale in dotazione.

Una quarta opportunità può essere data da un'ampia impostazione del piano di fattibilità,

in particolare sotto il profilo della dotazione dei mezzi patrimoniali e finanziari;

— lo stato giuridico ed economico del personale assegnato alle biblioteche Istituzionali è soggetto alla stessa disciplina stabilita per il personale comunale.

Una ulteriore opportunità può essere data da un'ampia definizione dallo statuto e dal regolamento degli aspetti operativi e retributivi tenuto conto delle norme vigenti e della legislazione regionale in materia di biblioteche comunali.

Si perviene quindi alla conclusione che anche in questo ambito istituzionale la capacità di auto-organizzazione dei comuni possa, almeno in parte, rimuovere quelle limitazioni di ordine tecnico-amministrativo, funzionale, ecc. che sarebbero alla base del difficile decollo della Istituzione per i servizi bibliotecari del comune.

Non dovrebbero tuttavia mancare le iniziative, da parte delle istituzioni pubbliche interessate, d'intervento presso gli orga-

ni dello Stato e della regione al fine della ricerca di ulteriori aperture normative anche sotto il profilo di una maggiore autonomia gestionale.

D'altro canto la dottrina sembra ispirarsi oltre che alle esperienze comunque consolidate nel settore dei servizi sociali, anche ad una visione culturale ed istituzionale degli stessi: "I servizi pubblici locali costituiscono l'insieme delle finalità, degli obiettivi, degli indirizzi e delle regole, ma anche degli strumenti e dei fattori produttivi, organizzativi, tecnici e tecnologici, nonché delle risorse umane, finanziarie e patrimoniali che vengono preordinati, programmati e decisi entro ambiti territoriali dagli enti di autonomia locale per assicurare, nel tempo, condizioni materiali ed immateriali di benessere civile, economico e sociale alle persone e alle formazioni sociali, nel rispetto dei valori, della storia e della identità delle comunità".

*Mario Agnoli*